

### Wohnen in städtischen Räumen - Ansätze für eine integrierte Entwicklung

Ruprecht, Mei-Ing (Ed.); Böttcher, Judith Marie (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ruprecht, M.-I., & Böttcher, J. M. (Hrsg.). (2018). *Wohnen in städtischen Räumen - Ansätze für eine integrierte Entwicklung* (Arbeitsberichte der ARL, 24). Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung - Leibniz-Forum für Raumwissenschaften. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59090-3>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more Information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>

**Arbeitsberichte der ARL 24**

# WOHNEN IN STÄDTISCHEN RÄUMEN – ANSÄTZE FÜR EINE INTEGRIERTE ENTWICKLUNG

Mei-Ing Ruprecht, Judith Marie Böttcher (Hrsg.)





**Arbeitsberichte der ARL 24**

# WOHNEN IN STÄDTISCHEN RÄUMEN – ANSÄTZE FÜR EINE INTEGRIERTE ENTWICKLUNG

Mei-Ing Ruprecht, Judith Marie Böttcher (Hrsg.)

Es wurden überwiegend grammatische Formen gewählt, die weibliche und männliche Personen gleichermaßen einschließen. War dies nicht möglich, wurde zwecks besserer Lesbarkeit und aus Gründen der Vereinfachung nur eine geschlechtsspezifische Form verwendet.

Die Beitragsentwürfe der Autorinnen und Autoren wurden in der Arbeitsgruppe „Neue Wege für die integrierte Entwicklung des Wohnens in städtischen Räumen“ des Jungen Forums der ARL mehrfach diskutiert (interne Qualitätskontrolle). Das Manuskript wurde darüber hinaus einer wissenschaftlichen Begutachtung unterzogen (externe Qualitätskontrolle) und nach Berücksichtigung der Gutachterempfehlungen der Geschäftsstelle der ARL zur weiteren Bearbeitung und zur Veröffentlichung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Geschäftsstelle der ARL:

WR I „Gesellschaft und Kultur“

Leitung: Dr. Martin Sondermann, [sondermann@arl-net.de](mailto:sondermann@arl-net.de) /

Dr. Anne Ritzinger (bis 09/2016)

Arbeitsberichte der ARL 24

ISBN 978-3-88838-417-2 (PDF-Version)

ISSN 2193-1283 (PDF-Version)

Die PDF-Version ist unter [shop.arl-net.de](http://shop.arl-net.de) frei verfügbar (Open Access)

CC-Lizenz BY-ND 3.0 Deutschland

ISBN 978-3-88838-418-9 (Print-Version)

ISSN 2193-1542 (Print-Version)

Druck: Books on Demand GmbH, 22848 Norderstedt

Verlag der ARL – Hannover 2018

Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Sprachliches Lektorat: C. M. Hein

Satz und Layout: G. Rojahn, O. Rose

Zitierempfehlung für die Netzpublikation:

Ruprecht, Mei-Ing; Böttcher, Judith Marie (Hrsg.) (2018):

Wohnen in städtischen Räumen – Ansätze für eine integrierte Entwicklung.

Hannover. = Arbeitsberichte der ARL 24.

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-41725>

ARL

Akademie für Raumforschung

und Landesplanung

Hohenzollernstraße 11

30161 Hannover

Tel. +49 511 34842-0

Fax +49 511 34842-41

[arl@arl-net.de](mailto:arl@arl-net.de)

[www.arl-net.de](http://www.arl-net.de)

## INHALT

<b>1</b>	<b>Annäherung an eine integrierte Entwicklung des Wohnens</b>	
	Mei-Ing Ruprecht, Judith Marie Böttcher	5
1.1	Der Impuls für das Thema „Wohnen“	5
1.2	Ziel der gemeinsamen Arbeit	8
<b>2</b>	<b>Die Herausforderung: Integration in vier Dimensionen</b>	
	Peter Becker, Svenja Grzesiok, Simone Planinsek	11
2.1	Dimensionen der integrierten Stadtentwicklung	12
2.2	Wohnen als zentrales Handlungsfeld einer integrierten Stadtentwicklung	15
2.3	Integrierte Entwicklung des Wohnens als Pflicht und Tugend	19
<b>3</b>	<b>Akteure: Integration durch Kooperationen</b>	
	Judith Marie Böttcher, Svenja Grzesiok, Anja Müller, Mei-Ing Ruprecht	21
3.1	Akteure als Schlüssel	22
3.2	Handlungslogiken der Akteure des Wohnens	24
3.2.1	Kommunalpolitik zwischen Legitimation und Profilierung	24
3.2.2	Kommunale Verwaltung zwischen fachlicher Routine und Politikinteressen	25
3.2.3	Die Vielfalt der Wohnungswirtschaft	26
3.2.4	Zivilgesellschaftliche Akteure für eine ausgewogene Beteiligung	27
3.3	Motive für Kooperationen zum Wohnen	29
3.4	Formen kooperativer Stadt- und Quartiersentwicklung – eine Auswahl	30
3.5	Erfolgsfaktoren und Hemmnisse für eine kooperative Stadt- und Quartiersentwicklung	35
3.5.1	Erfolgsfaktoren in kooperativen Prozessen	36
3.5.2	Hemmnisse in kooperativen Prozessen	40
3.6	Kooperationen für eine integrierte Entwicklung des Wohnens	41

<b>4</b>	<b>Raum: Interkommunale Kooperationen und regionales Monitoring</b> Mathias Jehling, Michael Steier, Jan Üblacker, Benedikt Brester, Simone Planinsek	43
4.1	Interkommunale Kooperationen zur Entwicklung des Wohnens	45
4.2	Vergleich zweier interkommunaler Kooperationen	47
4.3	Die freiwillige Kooperation in Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler	48
4.3.1	Freiwillige Kooperationsform	48
4.3.2	Rahmenbedingungen und Herausforderungen	49
4.3.3	Regionales Monitoring	50
4.3.4	Erfolgsfaktoren und Zukunft der interkommunalen Kooperation	51
4.4	Die formelle Kooperation in FrankfurtRheinMain	52
4.4.1	Formelle Kooperationsform	52
4.4.2	Rahmenbedingungen und Herausforderungen	53
4.4.3	Regionales Monitoring	54
4.4.4	Erfolgsfaktoren und Zukunft der interkommunalen Kooperation	55
4.5	Interkommunale Kooperation und regionales Monitoring als Chance für die integrierte Entwicklung des Wohnens in städtischen Räumen	56
<b>5</b>	<b>Spielerische Ansätze des Wissenstransfers im Handlungsfeld „Wohnen“</b> Julia Jarass, Mei-Ing Ruprecht, Jan Üblacker, Anja Müller, Simone Planinsek	59
5.1	Integrierte Wohnungsbestandsentwicklung in „schwarz-weiß“	59
5.2	Integrierte Brachflächenentwicklung selbst erproben	60
5.2.1	Lernen für die Planungspraxis	60
5.2.2	Ziel des Spiels	61
5.2.3	Planspiel-Szenario	62
5.2.4	Akteursgruppen und Rollenprofile	65

5.2.5	Ablauf des Spiels	67
5.2.6	Erfahrungen aus der Durchführung	69
<b>6</b>	<b>Der Weg als Ziel – Schlussfolgerungen für die integrierte Entwicklung des Wohnens</b>	
	Judith Marie Böttcher, Mei-Ing Ruprecht, Mathias Jehling	74
6.1	Eine integrierte Entwicklung des Wohnens erreichen	74
6.2	Wissenstransfer auf spielerische Art fördern	76
	<b>Literatur</b>	77
	<b>Autorinnen und Autoren</b>	83
	<b>Anhang</b>	84
	Publikationen von Mitgliedern der Arbeitsgruppe zum Thema Wohnen	84
	Veranstaltungen der Arbeitsgruppe	84
	Vorträge (Auswahl) von Mitgliedern der Arbeitsgruppe	84
	Wissenschaftscomic: Integrierte Wohnungsbestandsentwicklung in „Schwarz-Weiß“	86
	<b>Kurzfassung / Abstract</b>	95



Mei-Ing Ruprecht, Judith Marie Böttcher

## 1 Annäherung an eine integrierte Entwicklung des Wohnens

### 1.1 Der Impuls für das Thema „Wohnen“

Wie können Menschen besser „wohnen“, wie können wir als Planerinnen und Planer eine gute Versorgung mit Wohnraum erreichen? Diese Frage beschäftigt unsere Profession bereits seit der Gründung der modernen Stadtplanung. Sie fasst auch den Impuls zusammen, der uns zur Gründung der ARL-Arbeitsgruppe im Jahr 2014 motiviert hat. Die Rahmenbedingungen des Wohnens in städtischen Räumen hatten sich grundlegend geändert (s. Kapitel 2). Viele neue Themen und Fragen wurden in der bundesweiten Debatte aufgeworfen, viele davon zeigten Konflikte auf (z.B. Luxuswohnen vs. bezahlbares Wohnen, Innenentwicklung vs. zu starke Verdichtung). Vor diesem Hintergrund wollten wir herausfinden, welche Chancen und Hemmnisse in der „integrierten Entwicklung“ von Wohnraum liegen könnten, um auf die Herausforderungen zu reagieren oder diese Gegensätze sogar aufzulösen. Einige der Mitglieder der Arbeitsgruppe arbeiteten an ihren Promotionen, die sich im Kern mit dem Thema „Wohnen“ beschäftigen, oder sammelten die ersten Jahre Berufserfahrung in diesem Feld. Wir sahen uns als Planende auf der Suche nach „neuen Wegen für eine integrierte Entwicklung des Wohnens“.

Das Thema „Wohnen“ geht alle an. Sei es bei der Planung, Umsetzung und Bewirtschaftung oder sei es als Bewohnerin oder Bewohner. Jede dieser Gruppen spricht ihre eigene Sprache: eine planerische, eine ökonomische, eine technische und/oder eine emotionale, moralische Sprache. Gleichzeitig sind bereits im Handlungsfeld der räumlichen Planung diverse Disziplinen involviert, sei es die Stadtplanung, die Architektur, die Grün- und Landschaftsplanung oder auch die Verkehrsplanung. Wie also können wir eine gemeinsame Sprache, ein gemeinsames Verständnis darüber finden, was eine „integrierte Entwicklung des Wohnens“ ist?

Um Antworten zu finden, haben wir eine Arbeitsgruppe in der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) aufgebaut. Das Thema lautete „Neue Wege für die integrierte Entwicklung des Wohnens in städtischen Räumen“ und wir gingen zunächst folgenden grundlegenden Fragen nach:

#### 1 „Integrierte“ Entwicklung - Was ist überhaupt eine „integrierte“ Entwicklung?

Es könnte helfen, mit dem Gegenteil dessen zu beginnen, was wir eingrenzen wollen: einer *nicht* integrierten Entwicklung. Diese könnte z.B. aus nach überschätzten Zielen einseitig ausgerichteten Projekten und zu kostspieligen Maßnahmen bestehen. Diese nicht integrierte Entwicklung wird unabgestimmt durch einzelne Akteursgruppen oder Ressorts gesteuert, bezieht nur eingeschränkte Perspektiven ein, basiert evtl. nur auf dünnen Analysen und einem „Bauchgefühl“ von dem, was „richtig“ sei, und konterkariert andere Entwicklungen und Ziele. Sie schafft möglicherweise neue Probleme und gibt nur Teilantworten auf drängende Herausforderungen. Sie unterstützt möglicherweise bestimmte Individualinteressen (z.B. Pro-



filierung/Macht, Geld) und verfolgt nur einzelne Ziele (z.B. Gewinne für Investoren/Bauträger, CO<sub>2</sub>-Einsparungen für den Klimaschutz, Wohnungsbau für die „klassische“ vierköpfige Kernfamilie). Bei einer nicht integrierten Entwicklung ist unklar, wer an einem Prozess teilnehmen und teilhaben darf. Das Gegenteil dieser Beispiele wäre idealerweise eine Zusammenführung vieler Bereiche, wie z.B. Realität und Leitbilder/Konzepte/Planungen, Theorie und Praxis, professionelle und nicht-professionelle Akteure, soziale Gruppen, Verwaltungsressorts, Handlungs- und Politikfelder, Ressourcen sowie räumliche Ebenen. Eine integrierte Entwicklung wäre „alles, was gut ist“, mit den relevanten Akteuren gemeinsam entwickelt, durchdacht und gut abgewogen. Sie erscheint als normatives Konzept, dem wir im Weiteren näher auf den Grund gehen wollen. Denn hinter der Idee einer integrierten Entwicklung muss mehr zu finden sein als das Ziel, es allen recht machen zu wollen.

- 2 Integrierte „**Entwicklung**“ – Warum interessieren wir uns für die integrierte „Entwicklung“, wenn wir uns mit dem Handlungsfeld Wohnen beschäftigen?

Es geht uns darum, dass ein zwischen den unterschiedlichen relevanten Akteurinnen und Akteuren intersektoral abgestimmtes Ziel erreicht werden soll. Für diese Entwicklung steht der Planungsprozess mit seinem Ergebnis im Vordergrund. Durch die Synthese vorher getrennter Systeme entsteht etwas Neues. Die Akteurinnen und Akteure sind diejenigen, die diesen Prozess anstoßen und voranbringen. Das „integrierte Handeln“ ohne ein Ziel zu erreichen, nützt jedoch nicht.

- 3 Integrierte Entwicklung „des **Wohnens**“ – In welcher Weise beschäftigen wir uns mit dem Wohnen?

Wir alle wohnen, und wir untersuchen den Planungsrahmen für ein Grundbedürfnis, für ein passives Tun, das neben dem Arbeiten und dem Erholen außer Haus sicher mehr als die Hälfte des Tages einnimmt (essend, schlafend, fernsehend, spielend ...). Im Verlauf unserer Arbeit legten wir einen Schwerpunkt auf die „Wohnraumversorgung“ und zielten darauf, das Thema aus unterschiedlichen Disziplinen heraus zu betrachten. Wichtige Stichworte dazu sind die Wohnbauflächenentwicklung, die Wohnquartiersentwicklung und die Wohnungsbestandsentwicklung. Eine weitere Vertiefung in projektorientierte Themen wie Co-Housing / Wohnprojekte von Baugruppen, generationenübergreifendes Wohnen oder neue Wohn-Arbeits-Orte haben wir jedoch nur am Rande vornehmen können. Eine Bearbeitung dieser Themen in weiteren transdisziplinären Arbeitskreisen ist wünschenswert.

- 4 „**Städtische Räume**“ – Was ist mit den ländlichen Räumen oder den ländlich-verstädterten Räumen? Wie sieht es aus mit Stadtregionen?

Wir nehmen mit den „städtischen Räumen“ bewusst eine unscharfe Abgrenzung vor. Wir interessieren uns für Städte, aber wo hört heute eine Stadt auf? Da Verwaltungsgrenzen im Alltag der Bewohnerschaft und bei Wohnortentscheidungen kaum eine Rolle spielen, sind Städte von einem offenem „Saum“ umgrenzt. Daher ist es wichtig, den Raum integriert zu betrachten und Kooperationen und Entwicklungen im Handlungsfeld Wohnen sowohl in größeren Städten, aber auch über

Stadtgrenzen hinaus in deren suburbanem Umland mitzudenken. Zudem ist die Ebene des Quartiers wichtig, denn vor Ort findet die Entwicklung des Wohnens statt, im komplexen Zusammenspiel wirtschaftlicher, sozialer, ökologischer und baukultureller Interessen. Die Wohnquartiere Wohngebäude und Wohnungen manifestieren sich im Rahmen rechtlicher Normen und der Umsetzung durch die am Bau Beteiligten. Die Wohnraumversorgung wollen wir deshalb im Zusammenspiel von Quartier, Gesamtstadt und Stadtregion im Sinne von „städtischen Räumen“ denken.

5 **„Neue Wege“** – Wie können Wege für eine „integrierte Entwicklung“ begangen werden, und was macht es so schwierig, neue Wege einzuschlagen?

Sich dem Thema „integrierte Entwicklung des Wohnens“ zu nähern, kommt einem unstrukturierten Problem in der Planung gleich: Ein Planungsproblem soll gelöst werden, aber niemand kann zu Beginn sagen, wie. Jede(r) von uns hat eigene Fähigkeiten, Probleme zu lösen, und somit auch, zu einer „integrierten Entwicklung“ beizutragen. Aber „integriert“ zu handeln, bedeutet, dass wir umdenken lernen müssen. Denn möglicherweise haben wir gelernt, in Wettbewerb mit anderen zu stehen (z.B. Schulnoten, sportlicher Wettkampf) und wollen als Einzelne, im Team oder als Ressort erreichen, besser als andere zu sein und unsere eigenen Ziele durchzusetzen. Insofern kommt dem Erlernen und Einüben von „integriertem Handeln“ eine große Bedeutung zu. Wir haben versucht, „neue Wege“ zu finden, indem wir ausgetretene Pfade umgehen. Dazu gehörte, kooperative Planungsprozesse im Handlungsfeld Wohnen zu beleuchten und einzuordnen. Der Fokus wurde dabei auf nationale Fallbeispiele gelegt, die sich auf das gleiche politisch-administrative System beziehen und dem gleichen Planungsrecht unterstehen. Diese sind aufgrund des föderalen Staatsaufbaus nur sehr begrenzt vergleichbar mit anderen Ländern und kaum direkt auf sie übertragbar. Zudem war es uns wichtig, spielerische Kommunikationswege für ein besseres Erlernen und Erproben selbst zu entwickeln. Während der Bearbeitungszeit wurde deutlich, welche Impulse die hohe Anzahl von Flüchtlingen 2015/2016 gebracht hat, um das Thema „Wohnen“ intensiver zu überdenken. Will man neue, innovative Wege gehen, ist viel Kreativität von allen Beteiligten im Prozess gefragt! In der Zusammenarbeit können Synergien, neue Ideen, und echte Win-win-Situationen entstehen, die zuvor nicht denkbar waren. Wir möchten insbesondere Ansätze für Kooperationen und integrierte Entwicklungen untersuchen, Perspektiven eröffnen und Grenzen aufzeigen.

Wir wollten uns einem Thema widmen, dass sich breit interpretieren und bearbeiten lässt. Den Gründungsmitgliedern der AG war es wichtig, Mitstreiterinnen und Mitstreiter zu gewinnen, die Freude daran haben, sich dem Thema Wohnen auf vielfältige Weise lernend zu nähern.



Abb. 1: AG-Mitglieder tagen in Frankfurt am Main / Quelle: Böttcher

## 1.2 Ziel der gemeinsamen Arbeit

Die Arbeitsweise der Arbeitsgruppe „Neue Wege für die integrierte Entwicklung des Wohnens in städtischen Räumen“ war trans- und interdisziplinär angelegt. Sie war die erste Arbeitsgruppe speziell für Mitglieder des Jungen Forums und hatte die Chance und den Freiraum, altbekannte Themen wie die „integrierte Stadtentwicklung“ aus einer „jungen“ Perspektive zu betrachten. Die Mitglieder arbeiten in unterschiedlichen Positionen in der Stadtverwaltung, der Wohnungswirtschaft, in Planungsbüros oder in Forschung und Lehre. Sie sind gleichermaßen in Wissenschaft und Praxis tätig. Zudem waren unterschiedliche Fachdisziplinen wie Architektur, Stadt- und Regionalplanung, Geographie, Soziologie und Verkehrsplanung in der Arbeitsgruppe vertreten. Die trans- und interdisziplinäre Arbeitsweise ermöglichte es, das Thema aus unterschiedlichen Blickwinkeln zu beleuchten und dadurch das Prinzip der Integration selbst zu erproben.

Von Anfang an stand eine interaktive und kooperative Zusammenarbeit im Vordergrund. Zunächst erarbeiteten wir *gemeinsam* ein Arbeitsziel, Fragestellungen und Schwerpunkte:

„Ziel der Arbeitsgruppe ist, Strukturen und Prozesse der integrierten Stadtentwicklung mit Fokus auf dem Handlungsfeld Wohnen in seinem Spannungsfeld als Wirtschafts- und Sozialgut zu hinterfragen. Darauf aufbauend sollen neue Wege für die integrierte Entwicklung des Wohnens aufgezeigt und der Wissenstransfer zwischen Praxis, Politik und Forschung gefördert werden.“

Entsprechend dem Arbeitsziel entwickelten die AG-Mitglieder „bottom-up“ Bausteine, die in Kleingruppen bearbeitet wurden. Die Entwicklung der Bausteine erfolgte sukzessive (s. Abbildung 2):

- > Zunächst wurden eine eigene *Arbeitsdefinition* und ein eigenes Arbeitsverständnis für eine integrierte Entwicklung des Wohnens erarbeitet sowie die themenrelevanten Rahmenbedingungen herausgestellt (s. Kapitel 2).
- > Im Herbst 2015 wurde ein *Experten-Workshop* zum Thema „Kooperativ = integrativ?“ durchgeführt und die Sicht unterschiedlicher Akteure auf kooperative Ansätze im Handlungsfeld Wohnen beleuchtet (s. Kapitel 3). Die Erkenntnisse wurden bei „*Leibniz im Bundestag*“ vorgestellt sowie für weitere Bausteine genutzt.
- > Ausgehend von der Frage zur Bereitstellung räumlicher Informationen für die integrierte Entwicklung des Wohnens im Rahmen eines *Monitorings* wurden zwei Stadtregionen verglichen, um Rahmenbedingungen und Erfolgsfaktoren bei der Bereitstellung von Planungsinformationen für die Kooperation in städtischen Räumen aufzuzeigen (s. Kapitel 4).
- > Um den Wissenstransfer zu unterstützen, wurde ein *Wissenschaftscomic* zur integrierten bzw. nicht integrierten Entwicklung von Wohnungsbeständen erarbeitet und ein Vortrag im Rahmen eines *Science Slams* gehalten (s. Kapitel 5.1).
- > Ebenfalls für den Wissenstransfer wurde ein *Planspiel* erarbeitet und durchgeführt, um die zahlreichen Rahmenbedingungen, Akteure und Konflikte der integrierten Stadtentwicklung im Handlungsfeld Wohnen anhand einer zu bebauenden fiktiven innenstadtnahen Brachfläche aufzuzeigen (s. Kapitel 5.2).
- > Im Rahmen einer übergeordneten Öffentlichkeitsarbeit (v.a. Internetseite der ARL, Veröffentlichung in der Reihe „Arbeitsberichte der ARL“, Publikationen, Vorträge) wurden die Aktivitäten und die Arbeitsstände der Arbeitsgruppe für eine interessierte Fachöffentlichkeit dargestellt.

Das gemeinsame Arbeitsverständnis von einer „integrierten Entwicklung des Wohnens“ beinhaltet vier Dimensionen, in denen sie gedacht werden kann: Raum, Akteure, Ressourcen und Handlungsfelder. Alle Dimensionen fließen gleichzeitig in den Prozess ein. Die folgenden Kapitel, die auf den genannten Bausteinen der AG aufbauen, stellen jeweils eine Dimension in den Fokus, ohne die anderen außer Acht zu lassen. Der „Raum“ findet besondere Beachtung in Kapitel 4, die „Akteure“ und das Thema Kooperation in Kapitel 3, einschließlich der „Ressourcen“ und „Handlungsfelder“. Beide Kapitel zielen darauf ab, Strukturen und Aushandlungsprozesse der integrierten Entwicklung des Wohnens und insbesondere neue Instrumente und Sichtweisen auf das Thema zu beleuchten.

Verständnis erarbeiten	Strukturen und Prozesse hinterfragen	Neue Wege aufzeigen	Wissens-transfer fördern	Kap. 1
Arbeitsdefinition				Kap. 2
	Experten-Workshop	Experten-Workshop	Experten-Workshop Leibniz im Bundestag	Kap. 3
	Monitoring	Monitoring		Kap. 4
		Wissenschafts-comic	Wissenschafts-comic Science Slam	Kap. 5
		Planspiel	Planspiel Öffentlichkeitsarbeit	Kap. 5

Abb. 2: Arbeitsaufbau der AG und Struktur dieses Bandes / Quelle: eigene Darstellung

In den Arbeitssitzungen und in der Kleingruppenarbeit kamen mitunter überraschende Einsichten auf, eigene Einstellungen konnten diskutiert, überprüft und weiterentwickelt werden, was wir als einen wichtigen kollektiven Lernprozess erfahren haben. Unsere zahlreichen Fragestellungen konnten wir so sukzessive ordnen. Nach nunmehr zwei Jahren der Zusammenarbeit ziehen wir ein Fazit. Wir stellen fest, dass die Zielsetzungen einer „integrierte Entwicklung des Wohnens“ nur sehr schwierig zu erreichen ist, es Grenzen für integriertes Handeln gibt und das Verständnis für das Thema viel mit der persönlichen Einstellung der beteiligten Akteure zu tun hat. Wir stellen auch fest, dass wir eine ausgewählte Perspektive kommunizieren, die *unseren* Blick auf das Thema „integrierte Entwicklung des Wohnens“ widerspiegelt und einen Weg zwischen einer wissenschaftlichen und einer praktisch-planerischen Sprache wählt. Abschließend können wir sagen, dass es sich lohnt, „integriert“ zu arbeiten. Genau darin sehen wir den Mehrwert unserer Arbeit. Wir legen mit dieser Veröffentlichung unsere Erkenntnisse vor und wünschen Ihnen als Leserinnen und Leser eine interessante Lektüre.

Peter Becker, Svenja Grzesiok, Simone Planinsek

## 2 Die Herausforderung: Integration in vier Dimensionen

Ein Blick in die Tagespresse und aktuelle Publikationen zeigt: Wohnen und damit verbundene Fragen der Stadtentwicklung werden nicht länger nur in Fachkreisen diskutiert, sondern sind in der Mitte der Gesellschaft angekommen. Die häufig als Ursache angeführten knapper werdenden (bezahlbaren) Wohnraumangebote und allgemein steigende Investitionen auf dem Immobilienmarkt sind zwar nur in ausgewählten Städten und Regionen Deutschlands anzutreffen (BBSR 2013: 5 f.), dennoch prägen die Reaktionen auf diese Symptome eine neue Dynamik der medialen Aufmerksamkeit. Ebenso haben unter dem Eindruck der im Jahr 2015 stark angestiegenen Flüchtlingszuwanderung Fragen der „Mischung“ und „Integration“ eine zusätzliche Bedeutung erlangt. Integrierte Entwicklung im Handlungsfeld Wohnen erscheint für Forschung, Politik und Verwaltung als der vielversprechende Weg, mehr und besseren Wohnraum bereitzustellen. Doch welche inhaltliche Bedeutung steckt hinter dem häufig verwendeten Begriff? Um sich mit den Möglichkeiten und Grenzen integrierten Handelns im Bereich Wohnen zu beschäftigen, ist eine Einordnung nötig.

Diese Einordnung ist vor allem deshalb notwendig, weil neue und vornehmlich zivilgesellschaftliche Akteurskonstellationen (z. B. „Grasroot-Ansätze“) zunehmend und öffentlichkeitswirksam Fragen des Wohnens und der integrierten Stadtentwicklung, beispielsweise im Sinne eines „Rechts auf Stadt“, stellen (Holm 2011: 89 ff.). Hierbei ist zu beobachten, dass als problematisch wahrgenommene Entwicklungen nicht länger nur thematisiert werden, sondern auch ein konkreter Gestaltungsanspruch eingefordert wird. So wurde exemplarisch in Berlin ein Volksbegehren zur Mietenpolitik angestrebt (Keilani 2015), nachdem die Planungen für eine Entwicklung der Randbereiche des Tempelhofer Feldes durch einen Volksentscheid zu Fall gebracht wurden. Vergleichbare Beispiele sind deutschlandweit sowohl in schrumpfenden als auch wachsenden Regionen zu finden.

Die Vorwürfe, die Politik sei bürgerfern und die Verwaltung plane am Bürgerinteresse vorbei, sind sicherlich – bei aller demokratischen Legitimierung – nicht immer unberechtigt, ebenso wenig wie der Vorwurf des „Not in my backyard“-Syndroms an die Adresse der Bürgerinnen und Bürger. Dennoch stellt sich aus fachlicher Sicht die Frage, ob mittels der aktuellen Konfrontationen, ausgelöst durch den wieder erstarkten Wachstumsdruck auf (größere) Städte, nicht auch das Verständnis einer integrierten Stadtentwicklung neu verhandelt werden sollten (Selle 2012: 38 ff.).

Ziel dieses Beitrages ist es daher, die Relevanz und Bedeutung des Wohnens im Kontext der integrierten Stadtentwicklung herauszuarbeiten sowie die aktuellen Rahmenbedingungen wieder wachsender Städte und Stadtregionen offenzulegen. Das Thema Wohnen wird als sozialer Aushandlungsprozess verstanden und die daraus resultierenden Fragen an eine gelingende Wohnraumversorgung wird derzeit in den öffentlichen sowie politischen Fokus gestellt.

## 2.1 Dimensionen der integrierten Stadtentwicklung

Nach einer ersten Hochphase integrierter Stadtentwicklung zwischen 1960 und 1970 (Franke/Strauss 2010: 253 ff.) und ihrem sukzessiven Bedeutungsverlust, u. a. aufgrund geringer Umsetzungsorientierung unter ökonomischen Bedingungen (Wiegandt 2000: 14) und einer gesamtgesellschaftlichen Bewegung gegen große und ganzheitliche Pläne, ist etwa seit der Jahrtausendwende eine Renaissance integrierter Stadtentwicklungsplanung zu beobachten (DST 2013: 5). Diese ist im Vergleich zu den 1960/70er Jahren nicht nur als eine Reaktion auf eine sich zunehmend im globalen Wettbewerb befindliche Gesellschaft zu verstehen. Sie ist vielmehr auch Reaktion auf sich stark verändernde Rahmenbedingungen wie den demografischen sowie gesellschaftlichen Wandel und den Klimawandel. Aufgrund dessen haben sich die planerischen Zielsetzungen und Verfahren im Laufe der Jahre gewandelt (Franke/Strauss 2010: 253).

Mit der Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt aus dem Jahr 2007 wurde die Bedeutung und Relevanz einer integrierten Stadtentwicklung abermals unterstrichen. Sie gilt seither in der Fachwelt als geeignetes „Werkzeug“, um „den aktuellen, komplexen und miteinander zusammenhängenden Herausforderungen umsetzungs- und lösungsorientiert zu begegnen“ (Franke/Strauss 2010: 254). Nun, zehn Jahre später, soll die Leipzig-Charta in einem kooperativen Prozess im Jahr 2017 erneuert und beim Bundeskongress Nationale Stadtentwicklungspolitik 2017 neu diskutiert werden, um den aktuellen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen.

Die folgende Definition versteht integrierte Stadtentwicklung in dem oben beschriebenen Zusammenhang als einen Prozess, der eine „gleichzeitige und gerechte Berücksichtigung der für die Entwicklung von Städten relevanten Belange und Interessen“ (BMVBS 2007) anstrebt und sich sowohl auf die gesellschaftspolitische, strategische Ausrichtung als auch die umsetzungs- und ergebnisorientierte operative Projektebene bezieht (vgl. Abbildung 3). Gekennzeichnet wird dieser Prozess im Idealfall durch eine gleichzeitige Organisation und Koordination der folgenden Dimensionen (BMVBS 2007; Franke/Strauss 2010: 256):

- > **Räumliche Ebenen:** Strategische Fragen der Stadtentwicklung werden i. d. R. auf gesamtstädtischer Ebene entschieden, während aufgrund immer komplexerer Rahmenbedingungen das Quartier vor allem als operative Handlungsebene an Bedeutung gewinnt. Vor dem Hintergrund ist die Berücksichtigung von Wechselwirkungen zwischen den jeweiligen räumlichen Maßstabsebenen wesentliches Charakteristikum integrierter Stadtentwicklung geworden und impliziert neben der Quartiersebene auch die Einbeziehung übergeordneter Ebenen, wie Landkreis/Region, Land und Bund.
- > **Akteure:** Bei einer integrierten Stadtentwicklung gilt die akteurs- und insbesondere ressortübergreifende Zusammenarbeit unter Beteiligung der Bevölkerung als wesentliches Merkmal. Sie umfasst dabei eine Vielfalt an Governance-Formen, die idealerweise lernend und anpassungsfähig sind, ein strukturiertes Miteinander er-

möglichen und interaktiv sowie kooperativ gestaltet sind. Dies beinhaltet, neben dem ressortübergreifenden Arbeiten in der Verwaltung, auch das Zusammenwirken von öffentlichen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren (DST 2013: 10). Die Einbeziehung von intermediären Akteuren kann, angesichts eines solch hohen Anspruchs, ein probates Mittel sein, um gemeinsame Ziele und Interessen auszuloten.

- > **Ressourcen:** Im Rahmen integrierter Stadtentwicklung gilt es sowohl finanzielle als auch personelle Ressourcen akteurs- und raumübergreifend, ggf. unter Einbeziehung von Fördermitteln sowie privaten Kapitals, angesichts schwindender öffentlicher Mittel und finanzieller Handlungsspielräume zu bündeln.
- > **Handlungsfelder:** Bei der integrierten Stadtentwicklung geht es um die Zusammenführung unterschiedlicher sektoraler Handlungsfelder und deren Wechselwirkungen untereinander. Ihre Auswahl ist abhängig von den jeweiligen Programmvorgaben, individuellen Anlässen und von Aufgaben auf kommunaler Ebene (Franke/Strauss 2010: 258).

Die praktischen Anforderungen, die sich aus dem oben dargestellten, theoretisch formulierten Anspruch ergeben, sind entsprechend hoch und resultieren zuweilen in einer deutlichen Diskrepanz hinsichtlich der Handhabbarkeit und Umsetzung integrierter Stadtentwicklung:

Die wesentliche Herausforderung liegt dabei im (idealisierten) „gerechten“ Abwägungsprozess. Gerade mit Blick auf die Vielzahl an Handlungsfeldern, Akteuren und Möglichkeiten der Ressourcenbündelung scheint eine Priorisierung entsprechend den vorliegenden Handlungsbedarfen daher unausweichlich (Franke/Strauss 2010: 258). Eine weitere Schwierigkeit ergibt sich aus dem empirisch belegten Phänomen (Franke/Strauss 2010), dass gerade in der Praxis integrierte Stadtentwicklung definitorisch – ebenso wie der oben angeführte Definitionsversuch – sehr weit ausgelegt wird. Dies ermöglicht zwar einen höchstmöglichen Gestaltungs- und Handlungsspielraum, zugleich ist damit jedoch das Risiko verbunden, dass im konkreten Einzelfall Möglichkeiten des Handelns in Aussicht gestellt werden, die in der späteren Umsetzungsrealität keine Rolle mehr spielen (können). Umso wichtiger ist die Frage, welche Akteure, in welcher Form und zu welcher Zeit zu beteiligen sind, welche Ressourcen wie gebündelt werden können oder welche Quartiere einer priorisierten Entwicklung bedürfen, wobei selbst die Frage nach den Entscheidungsträgern nicht leicht zu klären ist (Maikämper 2016).



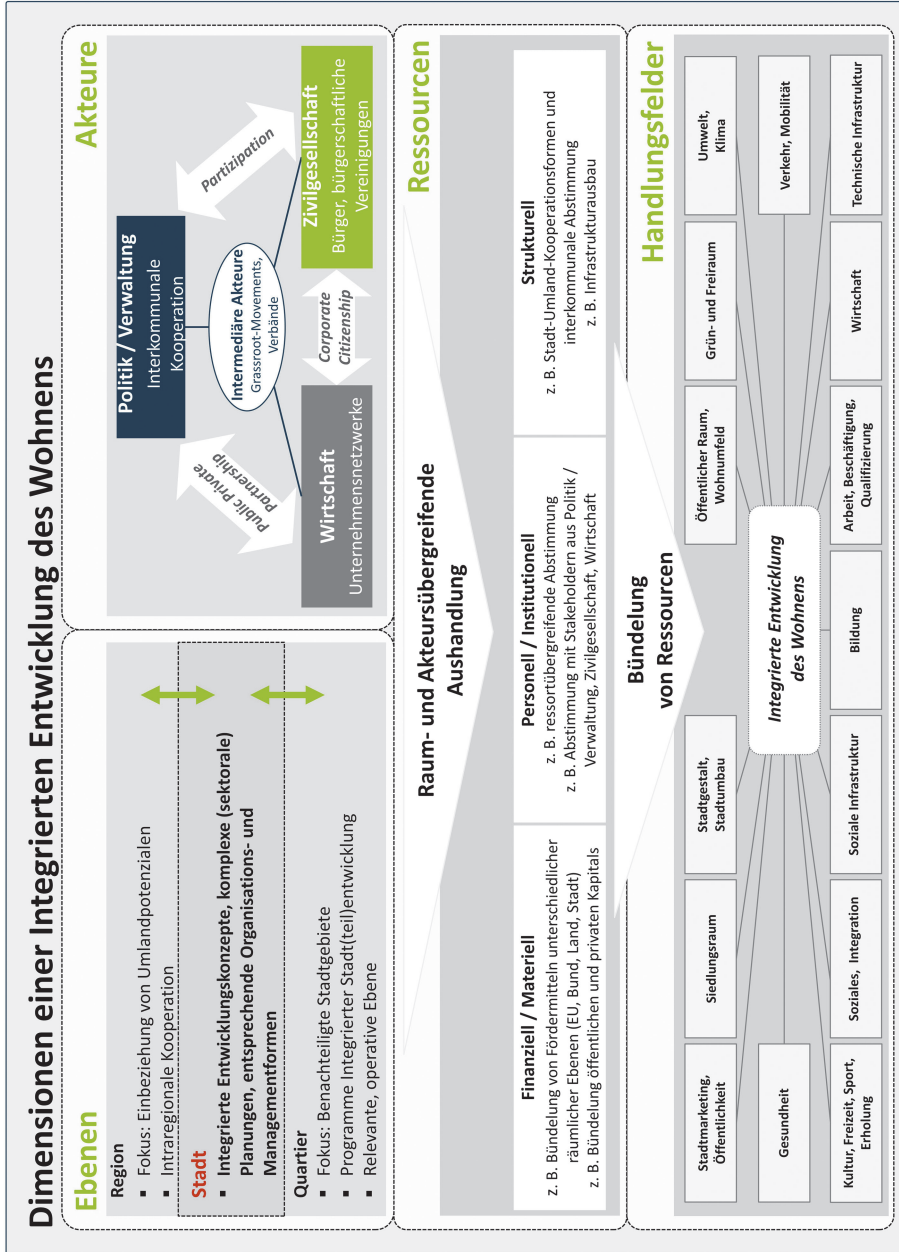


Abb. 3: Dimensionen einer integrierten Entwicklung des Wohnens in Analogie zur integrierten Stadtentwicklung / Quelle: eigene Darstellung (2016) nach BBSR (2009), Sauter (2004) und Sinning/Ziervogel (2010)

## 2.2 Wohnen als zentrales Handlungsfeld einer integrierten Stadtentwicklung

Vor dem Hintergrund der zu Beginn geschilderten Herausforderungen im Kontext des Wohnens ergeben sich im Abwägungsprozess der integrierten Stadtentwicklung sowohl quantitative als auch qualitative Fragestellungen. Grundlegende Fragen, die diesen Ansatz exemplarisch verdeutlichen, lauten: Wie viele Wohnungen werden zur bedarfsgerechten Nachfragebefriedigung benötigt? Welche baulichen Qualitäten und Ausstattungsstandards werden am Markt in welcher Anzahl nachgefragt bzw. sollen bereitgestellt werden? Welche räumlichen Alternativen, z. B. Nachverdichtung oder Neubaugebiete, sind denkbar und nötig? Sollten zugunsten des Handlungsbereichs Wohnen andere Bereiche, z. B. Industrie und Gewerbe, zurückgestellt werden?

Durch die planerische Beantwortung derartiger Fragen in Form von integrierten Konzepten und entsprechenden Projekten werden kommunale Wohnungsmärkte aktuell im Wesentlichen entwickelt. Es wird jedoch auch deutlich, dass ein solches Vorgehen zwar im Kern die Anforderungen an eine integrierte Stadtentwicklung erfüllt, angesichts der Komplexität der Herausforderungen jedoch fast schon als „Minimalansatz“ bezeichnet werden muss. Denn eine integrierte Betrachtung der durch diese Entwicklungsmaßnahmen v. a. auf der Mikroebene, im Quartier, ausgelösten baulichen, sozialen und ökonomischen Wechselwirkungen findet hier in aller Regel noch nicht statt. Dabei ist dies in Anbetracht der Rahmenbedingungen, denen das Handlungsfeld Wohnen unterliegt, dringend erforderlich.

Diese gegenwärtigen Rahmenbedingungen (vgl. Abbildung 4) sind durch Transformationsprozesse gekennzeichnet, die sich auf allen räumlichen Ebenen vollziehen und eng miteinander verbunden sind. Viele davon üben einen enormen Einfluss auf das Wohnen aus, sind jedoch nur in Teilen durch kommunales Handeln beeinflussbar. Dies sind auf der einen Seite globale Trends, wie Globalisierung, Klimawandel und der gesellschaftliche Wandel. Auf der anderen Seite sind es regionale wie auch lokale Trends, z. B. der partielle Verlust von kommunalen Steuerungsmöglichkeiten angesichts sich ausdifferenzierender Wohnungsmärkte.

Dies kann am Beispiel der Finanzierung des Wohnens exemplarisch verdeutlicht werden: Mit der Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts zum 31.12.1989 wurden die bis dahin gemeinnützig organisierten Wohnungsunternehmen einerseits der Körperschaft-, Gewerbe- und Vermögensteuerpflicht unterworfen, andererseits aber auch von den gesetzlichen Bindungen, etwa zur Wohnungsnutzung, befreit. Dies führte nicht überall zu wirtschaftlich operierenden Unternehmen, sondern bei gleichzeitig ausgeglichenen Wohnungsmärkten und im Falle einer kommunalen Trägerschaft auch zu Belastungen im kommunalen Haushalt. Es bestand somit ein Anreiz, in einigen Regionen die kommunalen Wohnungsbestände zu veräußern, um die örtlichen Haushaltsdefizite auszugleichen. Als dann in den 1990er Jahren und zuletzt im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise Kapitalanleger nach neuen rentablen Anlagemöglichkeiten suchten und seither vermehrt in Immobilien investierten, verstärkte sich die Dynamik der Immobilienpreisentwicklung und dadurch die Mietpreisentwicklung auf den Wohnungsmärkten noch einmal zusätzlich (Schneckenburger 2012).

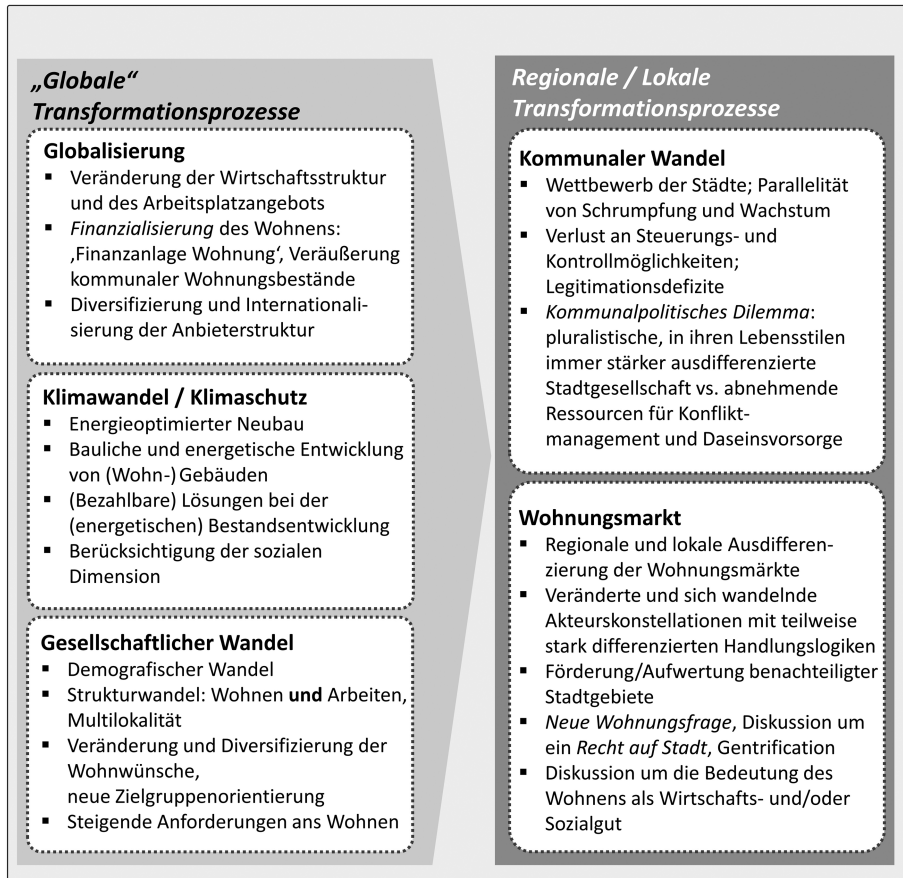


Abb. 4: Aktuelle Rahmenbedingungen des Wohnens / Quelle: eigene Darstellung (2015)

Infolge dieser veränderten Ausrichtung der wohnungswirtschaftlichen Akteure in den Städten verschärfte sich das „kommunalpolitische Dilemma“: Einerseits nahmen die kommunalen Aufgaben im Handlungsfeld Wohnen wieder zu, z. B. durch verstärkten Zuzug und/oder fortschreitende soziale Segregation bei gleichzeitig steigenden Mieten. Andererseits nahm ihre Steuerungsfähigkeit aufgrund sinkender Ressourcen und der nun stärker marktwirtschaftlich ausgerichteten etablierten Partner aus der kommunalen Wohnungswirtschaft ab. Dieser Verlust an Steuerungsmöglichkeiten hat heute wiederum zu einem Umdenken geführt und Diskussionen um eine „neue Gemeinnützigkeit“ sowie das Gründen neuer kommunaler Wohnungsunternehmen aufgeworfen.

Darüber hinaus kommt dem Wohnen die Besonderheit zu, dass es sich aus der Sicht einer wachsenden Zahl zunehmend heterogener Akteure in einem Spannungsfeld zwischen Wirtschaftsgut und Sozialgut befindet. Dies wird z. B. in der aktuellen Diskussion auf „ein Recht auf Stadt“ deutlich, welches in der Regel diametral zu den Interessen

von Investoren und Projektentwicklern steht. Aufgrund dieses Spannungsfeldes erscheint es sinnvoll, eine integrierte Entwicklung des Wohnens im Kontext der allgemeinen integrierten Stadtentwicklung gesondert zu betrachten, um den komplexen Herausforderungen gerecht zu werden.

Mit Blick auf die Anforderungen einer integrierten Entwicklung des Wohnens ergeben sich gleich mehrere Zielsetzungen. Diese wurden im Rahmen des Arbeitsprozesses der Arbeitsgruppe formuliert. Sie finden sich in Teilen inzwischen auch in einschlägigen politischen Positionspapieren wieder, wie beispielsweise in dem des Bundesbündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen (vgl. u.a. Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen 2016; difu/vhw 2016). Als Ziele formuliert, handelt es sich um:

- > die Bereitstellung eines bedarfsgerechten und preislich differenzierten sowie quantitativ ausreichenden Wohnungsangebotes für unterschiedliche Zielgruppen
- > die Berücksichtigung der Auswirkungen von planerischen Entwicklungszielen auf das sozioökonomische Umfeld im Kontext des Wohnens und die Berücksichtigung der Wechselwirkungen der jeweiligen räumlichen Ebenen
- > die Berücksichtigung von sozialen, sozioökonomischen und ökologischen Aspekten in Fragen der Bestandsentwicklung
- > das Mitdenken übergreifender Themen wie Wohnumfeld und Quartiersbezug – eingebettet in den Gesamtkontext integrierter Stadtentwicklung,
- > die Einbindung und Verknüpfung verschiedener öffentlicher wie auch privater Ressourcen
- > die Wahrnehmung der Existenz neuer Akteurskonstellationen und die Reflexion ihrer Anliegen, auch wenn diese noch nicht notwendigerweise am formellen Prozess beteiligt sind (Selle 2016)
- > die Förderung des Wohnens in bestehenden Siedlungsstrukturen zur Entwicklung lebendiger Stadtquartiere – ggf. auch gegen die Beharrungskräfte vor Ort

Im Gegensatz zur integrierten Stadtentwicklung scheinen somit bei der integrierten Entwicklung des Wohnens weiter ausdifferenziertere Dimensionen von Belang zu sein. Im Folgenden werden die drei Dimensionen mit jeweiligen Schwerpunkten vertiefend dargestellt (vgl. Abbildung 5). Die vierte Dimension „Ressourcen“ liegt bei allen anderen Dimensionen im Hintergrund.

Angesichts der Komplexität der genannten Dimensionen scheint ein Fokus auf die kommunale Ebene als wesentliche Ebene angebracht. Nicht zuletzt, weil der Handlungsdruck in Fragen des Wohnens für Bürgerinnen und Bürger besonders hier konkret fassbar wird und sich exemplarisch in weniger Sozialwohnungen oder einem modernisierungsbedürftigen Wohnungsbestand äußert. Die daraus resultierenden Herausforderungen einer im Spannungsfeld zwischen Wirtschafts- und Sozialgut agierenden Wohnraumversorgung betreffen dann aber Akteure mit besonders stark ausdifferenzierten Interessenlagen, was bereits detaillierte Betrachtungen allein der wohnungswirtschaftlichen Akteure offenbaren (Borchard 2011: 132). „Rund ums Wohnen“ ergeben sich somit mehrere und weitaus ausdifferenziertere Handlungsfelder, die sich sowohl auf den privaten (z.B. Einrichten von Nachbarschaftstreffs) als auch öffentlichen Raum (z.B. Engagement in Bildungsinfrastrukturen) beziehen können (Habermann-Nieße 2015).

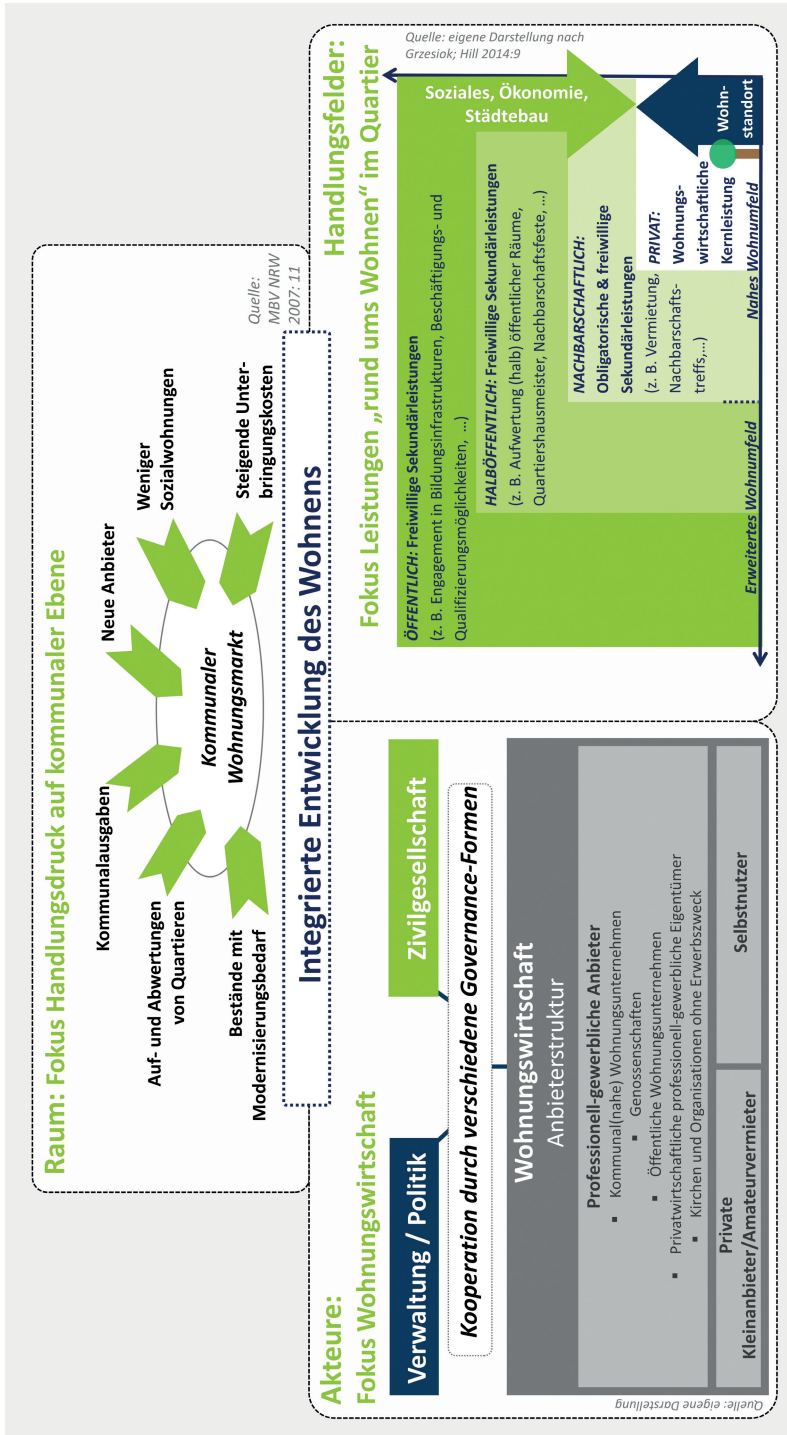


Abb. 5: Fokus auf drei Dimensionen einer integrierten Entwicklung des Wohnens / Quelle: eigene Darstellung (2016) nach MBV/NRW (2007) und Grzesiok/Hill (2014)

Die integrierte Entwicklung des Wohnens ist somit ein wesentlicher Bestandteil integrierter Stadtentwicklung. In Abgrenzung zu den anderen Handlungsfeldern integrierter Stadtentwicklung ist das Wohnen allerdings dadurch gekennzeichnet, dass potenzielle Interessens- und Planungskonflikte nicht ausschließlich aufgrund konkurrierender Nutzungen an einem Standort auftreten können, sondern durch den dualen Charakter des Wohnens als Sozial- und Wirtschaftsgut auch im Handlungsfeld selbst bestehen. Daher muss die Verfolgung eines integrierten Ansatzes beim Thema Wohnen somit als besonders herausfordernd bezeichnet werden und erfordert im Sinne einer gelingenden Wohnraumversorgung gegenüber der allgemeinen integrierten Stadtentwicklung auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen geeignete und ggf. neue Steuerungs- und Governance-Formen. Die geschilderten Herausforderungen sind zwar kein alleiniges Phänomen der letzten Jahre, doch es zeigen sich für die Menschen deutlicher denn je Konsequenzen auf der Ebene der Wohnquartiere, sei es in Form steigender Mieten, rascher Umstrukturierungen des Wohnumfeldes oder sozialräumlicher Veränderungen.

### **2.3 Integrierte Entwicklung des Wohnens als Pflicht und Tugend**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass im Kontext der integrierten Entwicklung des Wohnens eine über die integrierte Stadtentwicklung hinausgehende Abstimmung, Kooperation und Partizipation notwendig scheinen, um den komplexen Herausforderungen zumindest annähernd Rechnung tragen zu können. Doch auch bei einer solchen Fokussierung bleibt es eine enorme Herausforderung im Prozess der integrierten Entwicklung des Wohnens, die Akteure, ihre jeweiligen Handlungsoptionen und -interessen sowie damit verbundene Zielkonflikte „gerecht“ zu berücksichtigen. Zu sehr haben zur Entwicklung in den vergangenen Jahrzehnten politische und wirtschaftliche Entscheidungen beigetragen, die es aktuell erschweren, auf beobachtbare Nachfrage- und Preisverschiebungen sowie unerwartete Entwicklungen wie die Flüchtlingszuwanderung der vergangenen Jahre umfassend zu reagieren. Wenn man bedenkt, wie das vergleichsweise „sperrige“ Thema Wohnen gemessen an der medialen Berichterstattung und den dieser zugrundeliegenden Untersuchungen innerhalb weniger Jahre an Relevanz, wenn nicht sogar Brisanz, gewonnen hat (vgl. u. a. Dell 2013: 44; Egner/Georgakis/Heinelt et al. 2004: 36, 46; Borchard 2011: 27; Naßmacher 2007: 32), scheint die dichotome Bedeutung des Wohnens als Sozial- und Wirtschaftsgut aktuell stark ausgeprägt.

Neben dem politischen Umsteuern – bspw. durch regulierende Eingriffe durch Gesetzesänderungen, ökonomische Anreize sowie Bündnisse für Wohnen – und dem Formulieren von strategischen Zielen in Form politischer/fachlicher Positionspapiere kommt der kritischen Reflektion des eigenen Handelns der beteiligten professionellen bzw. institutionalisierten Akteure eine nicht minder große Bedeutung zu. Daher sollten sozioökonomische Wechselwirkungen in Quartier, Stadt und Region im Blick behalten und der Kreis der etablierten Akteure gezielt erweitert werden, um mit etwaigen Beharrungskräften besser umgehen zu können bzw. idealerweise schon im Vorfeld einen integrierten Ansatz angehen zu können, der diese mitdenkt und sofern möglich mitberücksichtigt.

Mögliche Ansätze umfassen u.a. zielgerichtete und umfassendere Monitoringsysteme zur Aufnahme relevanter Informationen und deren rechtzeitige und transparente sowie öffentliche Kommunikation. Damit diese erfolgreich in den Prozess eingebunden werden kann, sollte auch über neue und bislang ungenutzte Kanäle zur Beteiligung und Kooperation nachgedacht werden, die ggf. eine zielgerichtete Akteursbeteiligung ermöglichen. Ferner gilt es, bestehende Akteurskonstellationen im Sinne einer integrierten Entwicklung des Wohnens hinsichtlich ihrer Interessenslage und Effektivität zu prüfen und die Möglichkeiten neuer kooperativer Herangehensweisen auszuloten. Gleichzeitig sollten neue Wege der Bereitstellung von Planungs- und Steuerungsinformationen geprüft und ggf. auch „untypische“ Wege beschritten werden.



Judith Marie Böttcher, Svenja Grzesiok, Anja Müller, Mei-Ing Ruprecht

### **3 Akteure: Integration durch Kooperationen**

Neben der Integration verschiedener Handlungsfelder (Wohnen, Verkehr, Nahversorgung etc.) auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen (Quartier, Stadt, Region) stellt die Einbeziehung unterschiedlicher Akteure einen wesentlichen Bestandteil einer integrierten Entwicklung des Wohnens dar (s. Kapitel 2). Um von allen Akteuren getragene Handlungsansätze abzustimmen und gleichzeitig die Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Akteure zu erweitern, werden vielfach Kooperationen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren aufgebaut und verstetigt (vgl. Selle 1996; Danielzyk/Knieling 2011). In den letzten Jahren haben sich neue Formen der Kooperation etabliert, deren Beitrag für eine integrierte Wohnraumversorgung und -entwicklung zu untersuchen ist. In diesem Kapitel werden deshalb die Sichtweisen und Handlungslogiken der einzelnen Wohnungsmarktakteure und ihre Interaktionen in Form von Kooperationen beleuchtet.

Für die Arbeitsgruppe stand nicht nur eine intensive Auseinandersetzung mit den Akteuren und ihren Kooperationen im Handlungsfeld Wohnen im Vordergrund, sondern auch der Austausch der Akteure untereinander. Unter dem Titel „Kooperativ = integrativ? Kooperative Ansätze für die integrierte Entwicklung des Wohnens in städtischen Räumen“ führte die Arbeitsgruppe am 04.09.2015 einen Expertenworkshop durch. Unter den 35 teilnehmenden Fachleuten waren Vertreterinnen und Vertreter der öffentlichen Verwaltung, der Wohnungswirtschaft, von Verbänden bzw. Vereinen der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft sowie Mitglieder des Jungen Forums der ARL. Die Kernfrage des Workshops lautete, ob und inwiefern Kooperationen zu einem stärkeren integrierten Handeln in der Wohnraumversorgung und -entwicklung beitragen können. Im Fokus standen zum einen die Akteurskonstellationen zur Bildung von Kooperationen auf der Ebene der Stadt und des Quartiers, zum anderen die Zielfindung der Beteiligten sowie die damit verbundenen Erfolgsfaktoren und Hemmnisse im Kooperationsprozess. In vier Fallbeispielen (Münster, Wolfsburg, Dortmund-Scharnhorst Ost und Essen-Altendorf) und weiteren einführenden Beiträgen von Experten wurde die große Bandbreite von Kooperationsformen und ihr Stellenwert für eine integrierte Entwicklung sowohl auf gesamtstädtischer als auch quartiersbezogener Ebene aufgezeigt. Ziel des Expertenworkshops und der begleitenden Kurzinterviews war es zum einen, Wissen zu den benannten Fragestellungen zu ermitteln, und zum anderen, den „Blick über den eigenen Tellerrand“ zu fördern, was eine wichtige Voraussetzung für die integrierte Entwicklung darstellt (vgl. Böttcher/Grzeskiok/Müller et al. 2016).

Im Nachgang zu dem Expertenworkshop nahm die Arbeitsgruppe im Jahr 2016 mit dem Thema „Bündnisse für Wohnen als Antwort auf aktuelle Fragen der Stadt- und Quartiersentwicklung – wie es geht und was geht“ an der Veranstaltung „Leibniz im Bundestag“ teil. Das Format bringt Abgeordnete aller Bundestagsfraktionen mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern der Leibniz-Institute ins Gespräch und fördert auf diese Weise den Wissenstransfer zwischen Forschung und Praxis.



Die Ergebnisse aus dem Expertenworkshop, die anschließenden Befragungen der Expertinnen und Experten sowie die Erkenntnisse aus dem Politikgespräch „Leibniz im Bundestag“ werden im folgenden Kapitel ausgewertet und durch die Diskussion in der Arbeitsgruppe sowie in Reflexion mit anderen wissenschaftlichen Arbeiten ergänzt und aufgearbeitet. Zentrale Fragestellungen sind, welche Akteure im Handlungsfeld Wohnen welche Handlungslogiken haben, warum und wie Kooperationen von Akteuren entstehen können und was diese für eine integrierte Wohnraumversorgung und -entwicklung leisten können.

### 3.1 Akteure als Schlüssel

Mit dem Ziel, neue preisgünstige Wohnungen zu schaffen, und auch vor dem Hintergrund der beträchtlichen Aufnahme von Geflüchteten in den Jahren 2014/2015, haben die Akteure auf dem Wohnungsmarkt eine neue Dynamik und neue Handlungsspielräume erfahren. Teilweise konnte auf langjährige Erfahrungen und etablierte Strukturen zurückgegriffen werden, um neuen Wohnungsbau umzusetzen. Teilweise wurde aber auch das „Möglichkeitsfenster“ genutzt, das sich beispielsweise durch die hohe Anzahl eintreffender Geflüchteter aufatet.

Hierdurch wurde deutlich, dass bundesweit mit hohen Planungs- und Baustandards gearbeitet wird, die oftmals eine „schnelle“ Lösung bei der Wohnraumversorgung erschweren. Gleichzeitig muss festgestellt werden, dass selbstverständlich Standards der Gebäudesicherheit, Standards für gesunde Wohnverhältnisse usw. für einzelne Zielgruppen nicht überworfen werden können. Hier kommt insbesondere den Kommunen bei der Gewährleistung baurechtlicher Rahmenbedingungen eine wichtige Rolle zu. Zudem hat sich auch die „angemessene“ regionale Verteilung von Geflüchteten bezüglich Stadt/Land, Wirtschaftskraft, sozialer Integration etc. als große Herausforderung dargestellt (vgl. Geis/Orth 2016; ARL 2016).

Bezogen auf die kurz- und langfristig orientierte Unterbringung von Zuwanderern wurden allerdings auch „neue Wege“ beschritten. Der enorme Druck, konkrete Lösungen zu finden, führte neben Änderungen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Geflüchteten zu neuen Diskussionen über neue Wohnformen, zu erweiterten Kooperationen, zu genaueren Standortsuchen und zu neuen Ideen für Flächenmobilisierungen. Errichtet wurden auch temporäre Bauten in Holzbauweise, oder es wurden neue Formen des Zusammenlebens initiiert, wie z.B. das Projekt „Cubity“ der Unternehmensgruppe Nassauische Heimstätte/Wohnstadt GmbH, bei dem es um gemeinschaftliches Wohnen von Studierenden und Zugewanderten in einem Plusenergiehaus geht.

Insofern wurde hier die Chance genutzt, überkommene Normen und Regularien, festgefahrene Handlungsmuster und -strukturen zu hinterfragen sowie Planungsprozesse und Förderprogramme zu flexibilisieren (s. Kapitel 2). Inzwischen gibt es eine große Bandbreite von Aktivitäten von Akteuren auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene, die zwar auch die Wohnraumschaffung und Integration von Geflüchteten adressiert, letztlich aber auf einen umfassenderen Ansatz, nämlich die Wohnraumschaffung für finanziell schlechter gestellte Haushalte, abzielt.

Der Bund hat in den Jahren 2014/2015 als wohnungspolitische Maßnahmen die Mietpreisbremse eingeführt, das Wohngeld erhöht und eine Richtlinie zur verbilligten Abgabe von Konversionsflächen eingeführt. Weiterhin unterstützt der Bund übergangsweise bis Ende 2019 den sozialen Wohnungsbau, für den die Zuständigkeit seit der Föderalismusreform bei den Ländern liegt (BMUB 2015a). Mit dem 2014 etablierten „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ auf Bundesebene sollten Aktivitäten zur Steigerung des kostengünstigen Wohnungsbaus unterstützt werden. Es wurden Maßnahmenvorschläge für die Senkung von Baukosten, die Stärkung der Investitionen im Wohnungsbau, einen altersgerechten Umbau sowie soziales und klimagerechtes Wohnen und Bauen erarbeitet (BMUB 2014). Die Baukostensenkungskommission sollte beispielsweise mögliche Kostentreiber feststellen und eine lebenszyklusorientierte Kosten/Nutzen-Analyse durchführen (BMUB 2015a). Sollen im Bereich Energie die Standards reduziert werden? Wie soll mit dem kostentreibenden Thema „Barrierefreiheit“ umgegangen werden? Oder wie lassen sich durch Boden- und Steuerpolitik schneller und ggf. günstiger Grundstücke bereitstellen? Der Arbeitskreis Aktive Liegenschaftspolitik des „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ hat bereits auf Bundesebene Vorschläge erarbeitet, wie die Bodenpolitik verändert werden müsste (BMUB 2015b). Zudem spricht sich das Bundesministerium für Umwelt und Bauen (BMUB) für eine Grundgesetzänderung aus, damit der Bund auch nach 2019 finanzielle Mittel für den sozialen Wohnungsbau zur Verfügung stellen kann. Energieeffizienter und altengerechter Umbau von Wohngebäuden sind weitere Themen, die der Bund unterstützt (BMUB 2015a).

Die Bundesländer sind derzeit mit der Umsetzung von Neuerungen in der Gesetzgebung des Bundes befasst. Es wurden ebenfalls die Anstrengungen erhöht, bezahlbares Wohnen zu unterstützen, wie z. B. durch den Aufbau von Landes-Bündnissen zum Wohnen wie in Nordrhein-Westfalen oder Hamburg. Thema war auch die Umsetzung der Mietpreisbremse in ausgewählten Teilen des Landes. In verschiedenen Bundesländern wurden die Mittel für die soziale Wohnraumförderung und Förderprogramme für klimagerechtes und altengerechtes (barrierefreies) Bauen und Wohnen aufgestockt sowie die Städtebauförderung ausgebaut.

Für uns als Arbeitsgruppe standen jedoch die Akteure der kommunalen Ebene im Mittelpunkt: Wie stellen sich Kommunen auf, wie verändern sie ihr Handeln, wenn es um die integrierte Entwicklung des Wohnens geht? Welche neuen Wege werden beschritten, um das Wohnen zu fördern und gleichzeitig ökonomische, soziale und ökologische Ziele einzuhalten? Die Kommunalpolitik und die kommunale Verwaltung streben mitunter großen Wohnungsneubau an, wollen qualitätsvolles Wohnen in die Innenstädte bringen und mit der Prämisse einer sozial gerechten Bodenordnung soziale Interessen gegenüber wirtschaftlichen Interessen durchsetzen. Daneben haben sich die Wohnungsunternehmen als zunehmend professionalisierte Wohnungsanbieter positioniert, um die Gunst der Stunde dazu zu nutzen, ihre Bestände zu erweitern. Sie stellen Forderungen bezüglich preisgünstiger Grundstücke und bieten im Gegenzug preisgünstige Wohnungen, oder sie nutzen den Druck, um Mieten zu erhöhen und die Rendite zu steigern. Wichtige Wohnungsmarktakeure stellen nicht nur die großen Wohnungsunternehmen und -gesellschaften dar, sondern auch die großen Immobilienkonzerne. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl von privaten (Einzel-)Eigentümern,

die mit einem Marktanteil von 64% insgesamt die größte Anbietergruppe auf dem deutschen Mietwohnungsmarkt darstellen (BBSR 2015).

### **3.2 Handlungslogiken der Akteure des Wohnens**

Als Hauptakteure für die Entwicklung von neuem Wohnraum oder von Wohnungsbeständen werden die kommunale Politik, die Kommunalverwaltung, Privateigentümer und eine sehr differenzierte Wohnungswirtschaft sowie zivilgesellschaftliche Gruppen gesehen. Daneben beeinflussen noch weitere Akteure eine integrierte Entwicklung des Wohnens, wie z. B. übergeordnet die Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene, Banken, aber auch Projektentwickler, Beratungsinstitutionen, Planungsbüros und Bürgerbüros. Der weitere Fokus wird auf die erstgenannten Gruppen von Hauptakteuren gelegt. Die Privateigentümer werden als Teil der Wohnungswirtschaft betrachtet.

#### **3.2.1 Kommunalpolitik zwischen Legitimation und Profilierung**

Die kommunale Politik tritt in Form der Bürgermeisterin bzw. des Bürgermeisters, des Stadtrats, ggf. der Stadtbezirksräte sowie der unterschiedlichen Parteien in Erscheinung. Der Stadtrat ist als Entscheidungsgremium hervorzuheben, besteht aus demokratisch legitimierten Vertreterinnen und Vertretern der Bürgerschaft und besitzt die Kontrolle über den kommunalen Haushalt. Charakteristisch für die kommunalpolitischen Akteure ist ein ergebnisorientiertes Handeln, welches akute Problemlagen aufgreift und schnell sichtbare Erfolge vorweisen möchte. Die Handlungslogiken der politischen Vertreterinnen und Vertreter orientieren sich an den (vermeintlichen) Wählerwünschen und unterliegen gleichzeitig den Logiken der jeweiligen parteipolitischen Zielsetzungen (Bogumil 2003). Ein Dilemma besteht darin, dass politisches Agieren oftmals auf rasche, vorzeigbare Lösungen gerichtet ist (Kühn/Fischer 2010: 173 f.; Selle 2013: 8), wohingegen eine integrierte Entwicklung in der Stadt langfristig ausgerichtet sein sollte. Als Auftraggeber der Verwaltung kann die Kommunalpolitik weitreichenden Einfluss nehmen und kann diese beauftragen, z. B. im Handlungsfeld Wohnen aktiver zu werden, ein kommunales Wohnkonzept zu erarbeiten etc. Entsprechende Ratsbeschlüsse tragen zu einer hohen Formalität und Verbindlichkeit für beide Seiten bei.

Die Arbeit des Bürgermeisters umfasst eine Vielzahl an Aufgaben, wie die Führung und Aufgabenverteilung der Verwaltung und das Vorbereiten von Beschlüssen der Gemeindevertretung (Bogumil/Holtkamp 2013; Bogumil 2002), wodurch er auch das Handlungsfeld Wohnen zu einem Thema erklären kann. Ergänzend kann eine Stabsstelle zum Wohnen eingerichtet werden, um Kooperationen zu unterstützen (z. B. in Dresden).

### 3.2.2 Kommunale Verwaltung zwischen fachlicher Routine und Politikinteressen

Die kommunale Verwaltung arbeitet im Auftrag der Politik, bereitet politische Beschlüsse vor und berät zugleich die Politik. Sie arbeitet in dem Spannungsfeld, einerseits kurzfristig auf das politische Geschehen zu reagieren und andererseits langfristige strategische und planerische Zielsetzungen zu verfolgen. Das Aufgabenspektrum im Handlungsfeld Wohnen reicht von der Schaffung und Sicherung von Planungs- und Baurecht mittels Bebauungsplänen, u. a. mit der Begleitung von städtebaulichen Wettbewerben, der Genehmigung von Bauanträgen, der Wohnungsbauförderung und Sicherstellung einer angemessenen Wohnraumversorgung benachteiligter Bevölkerungsgruppen, bis hin zum Steuern und Verhandeln in (Kooperations-)prozessen. Die kommunale Verwaltung arbeitet mit formellen und informellen Instrumenten, die ineinandergreifen und sich wechselseitig ergänzen. Informelle Fachkonzepte dienen oft der Vorbereitung der formellen Schritte und sind aufgrund der hohen Flächenkonkurrenz im besten Fall mit den jeweiligen anderen Konzepten abgestimmt (z. B. Wohnkonzept mit Gewerbe- oder Grünraumkonzepten). Gleichwohl besteht eine Herausforderung darin, Ressortschwerpunkte einzelner Ämter und divergierende Ressortinteressen zueinanderzuführen, um ein integriertes Handeln und ein einheitliches Auftreten nach außen zu ermöglichen (Böttcher 2017b). Für Außenstehende und selbst für ehrenamtlich in der Kommunalpolitik Tätige wirken formelle Planungsprozesse oftmals zu komplex.

Die Intensität der Aktivitäten im Handlungsfeld „Wohnen“ steht im Zusammenhang mit dem Wachstumsdruck oder mit Schrumpfungssphänomenen vor Ort, ist aber auch abhängig von politischen Zielsetzungen. Mit steigendem Druck hat die Verwaltung mehr Verhandlungsspielräume gegenüber den Akteuren der Wohnungswirtschaft. Damit bestehen für die Kommune Möglichkeiten, mit ihrem kommunalen Wohnungsunternehmen selbst Wohnraum zu errichten, durch eine große Nachfrage höhere Ansprüche gegenüber Investoren zu formulieren und Baurecht nur in Verbindung mit städtebaulichen oder Architekturwettbewerben sowie bei der Beteiligung an Infrastrukturfolgekosten zu schaffen. Kommunale Liegenschaften gelten dabei als wichtiges Gut, das möglichst unter höheren, aber ausgewogenen sozialen, ökonomischen, ökologischen und baukulturellen Gesichtspunkten durch Konzeptausschreibungen zu vergeben ist.

Auch wenn derzeit kooperative Prozesse wie lokale Bündnisse vornehmlich in wachsenden Städten durchgeführt werden (vgl. BBSR 2017), wurden in schrumpfenden Städten bereits seit den 1990er Jahren kooperative Vorgehen angewandt. Bereits Anfang der 2000er wurde in ostdeutschen Städten in Netzwerken für den Stadtumbau (z. B. Halle an der Saale), bei denen die Stadtverwaltung und von Leerstand betroffene Wohnungsunternehmen beteiligt waren, gemeinsam überlegt und auch festgelegt, welche Wohngebäude abgerissen werden sollten. Die Kommunalverwaltungen haben aufgrund der fehlenden Steuerungsmöglichkeiten diesen kooperativen Weg gewählt und einen Stadtumbau mit den Wohnungsunternehmen moderiert und koordiniert.

Als Folge von sozioökonomischen Herausforderungen haben sich die Entscheidungsstrukturen und -prozesse von Kommunalverwaltungen seit den 1990er Jahren gravierend verändert. Als Antwort hierauf ist eine Verwaltungsmodernisierung eingetreten, die gekennzeichnet ist durch einen Ökonomisierungstrend (New Public Management, zunehmende Privatisierung der Daseinsvorsorge) und einen Partizipationstrend (Bogumil/Holtkamp 2013: 78). Die Privatisierungen – als beliebte Möglichkeit, die kommunalen Haushalte zu entlasten – führten jedoch zu Steuerungsverlusten der Kommunen (Bogumil/Holtkamp 2013: 103). Auch der kommunale Wohnungsbestand war seit den 1990er Jahren von Privatisierungen betroffen, wodurch einige Kommunen Entscheidungsmöglichkeiten auf dem Wohnungsmarkt eingebüßt haben.

Die Partizipation von Bürgern und intermediären Organisationen (wie Verbänden) wird verstanden als „kooperative Demokratie“ (Bogumil/Holtkamp 2013: 78). Gleichwohl äußern sich hier häufig Partikularinteressen von Bürgern, die gelernt haben, ihre Meinung zu artikulieren. Die kommunale Verwaltung ist gefordert, eine Verständigung zwischen den verschiedenen Interessenlagen zu ermöglichen und die Akteure informell frühzeitig einzubinden – eine Erkenntnis des Expertenworkshops. Die Ansprache von Bürgern kann bereits bei informellen Planungen für Neubau- oder Bestandsentwicklungen von Wohnquartieren mittels Informationsveranstaltungen, begleitender Workshops bzw. Arbeitsgruppen oder Führungen erfolgen, oder das Handlungsfeld Wohnen kann als Teil von umfassenden Leitbildprozessen bearbeitet werden.

### 3.2.3 Die Vielfalt der Wohnungswirtschaft

Die Motive der Akteure der Wohnungswirtschaft sind im Hinblick auf eine integrierte Entwicklung von Wohnraum sehr unterschiedlich. Das Spannungsfeld reicht von solchen Unternehmen oder Genossenschaften, bei denen das Wohnen als „Sozialgut“ verstanden wird, bis zu internationalen Finanzinvestoren, deren aufgekaufte Bestände von lokalen bzw. national tätigen Hausverwaltungen bewirtschaftet werden und Wohnraum im Extremfall als Renditeobjekt bzw. reines „Wirtschaftsgut“ begreifen. Zwischen diesen Polen gibt es zahlreiche private oder institutionelle Wohnungseigentümer, die als Anbieter von Wohnraum auf dem Wohnungsmarkt agieren.

Neben Wohnungsunternehmen unter mehrheitlicher Beteiligung einer Kommune sind auch lokal verwurzelte Wohnungsunternehmen als Bestandshalter von Wohnraum vorrangig an einer langfristigen Ausrichtung der Wohnraumentwicklung einer Kommune interessiert. Ihr Interesse an einer Kooperation kann somit als hoch eingeschätzt werden.

Das Hauptanliegen der traditionellen Wohnungsgenossenschaften ist die Schaffung bzw. der Erhalt von preisgünstigem Wohnraum für ihre Mitglieder. Bei ihnen kann das Wohnen als „Sozialgut“ verstanden werden. In den vergangenen zwei Jahrzehnten hat eine zunehmende Professionalisierung stattgefunden, bei der sich Genossenschaften am Wohnungsmarkt klar positionieren. Jedoch ist ihre Bereitschaft, mit den Kommunen bezüglich Belegungsbindungen für Wohnraum zu kooperieren, unterschiedlich hoch. Genossenschaften wirken bei diesem Thema teilweise sehr zurückhaltend, weil

die finanziellen Vorteile zu gering sind gegenüber den vermeintlichen Nachteilen, die sich durch den Zuzug einer sozial benachteiligten Mieterschaft ergeben können (Ruprecht 2014: 182).

Durch die große Privatisierungswelle von Wohnungen in vormals kommunalem Besitz oder von Werkwohnungen in den 2000er Jahren sind neue Akteure auf den Wohnungsmärkten aufgetreten, deren Interesse an Wohnimmobilien vorrangig an einer hohen Rendite festzumachen ist (Müller/Spars 2012). Allerdings ist eine Schwarz-Weiß-Brille im Hinblick auf diese neuen institutionellen Wohnungsanbieter nicht angebracht (Landtag NRW 2013; Kofner 2012). Die Strategien der Investoren sind allerdings häufig nicht transparent. So unterscheiden sich die Strategien innerhalb eines Unternehmens sowie zwischen den Unternehmen abhängig von den lokalen Marktgegebenheiten, welche die Renditeorientierung beeinflussen. Ihre Strategien reichen von Kostenreduzierung durch geringe Instandhaltungsinvestitionen, Kostenreduzierungen sowie Bündelung und Einsparungen bei Serviceleistungen für die Mieter, Erlösoptimierung durch Mieterhöhungen oder auch Mietsenkungen zur Leerstandsminimierung, Mieterprivatisierungen von Teilbeständen bis hin zu Exit-Strategien, bei denen ein Weiterverkauf von Wohneinheiten in Paketen erfolgt (Lammerskitten 2007; Holm 2010).

Einzeleigentümer stellen eine weitere Gruppe an Eigentümern von Wohnraum oder potenziellen Wohnbauflächen dar, die über fiskalische Anreize zur Wohnungsentwicklung über das Steuerrecht oder die Programme der Städtebauförderung erreicht werden können. Die Einbindung der Einzeleigentümer in kooperative Entwicklungsprozesse stellt jedoch eine besondere Herausforderung dar, da Einzeleigentümer zwar an funktionierenden Quartieren interessiert sind, das Verständnis für komplexe Planungsprozesse und ein professioneller Umgang mit ihren Immobilien oftmals aber nicht vorhanden ist. In einigen Städten wie Münster werden deshalb seit ein paar Jahren spezielle Strategien zur Aktivierung von Flächenpotenzialen für den Wohnungsbau erprobt, die im sich im Besitz von Einzeleigentümern befinden (Böttcher 2017b: 199). Das BBSR fördert seit 2017 ein ExWoSt-Modellvorhaben zur „Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen“ (BBSR o. J.). In der Stadt Leipzig gibt es herausragende Beispiele für Kooperationen mit der Zivilgesellschaft und Einzeleigentümern. Projekte sind die Unterstützung von Baugruppen/Baugemeinschaften und „Selbstnutzern“, „EinHausGenossenschaften“, „Wächterhäuser“ oder das „Mietshäusersyndikat“ (Ginzel 2015).

### **3.2.4 Zivilgesellschaftliche Akteure für eine ausgewogene Beteiligung**

Die Zivilgesellschaft umfasst ein weites Spektrum an verschiedenen Akteuren mit unterschiedlichem Organisationsgrad. Neben locker zusammengehaltenen Bürgerinitiativen oder informellen Zusammenschlüssen lokaler Gewerbetreibender stehen gut organisierte Institutionen wie Mieterschutzbund oder Haus- und Grundbesitzerverein. Die Handlungslogiken sind vielfältig und jeweils lokal spezifisch an den Problemlagen ausgerichtet. Mit Bürgerinitiativen und Mieterschutzvereinen soll hier nur exemplarisch auf zwei häufige Formen eingegangen werden.

Die Motive von *Bürgerinitiativen* sind gekennzeichnet durch das jeweilige subjektive Interesse der Bewohnerinnen und Bewohner an Entwicklungsprojekten. Sie versuchen Einfluss auf die Planungs- und Entwicklungsprozesse zu nehmen, wie die Expertenbefragung ergab. Ihre Forderungen reichen vom Erhalt eines bestehenden Wohngebietes, der Attraktivierung eines Wohnumfeldes, der Verhinderung von Einkaufszentren/Bahnhöfen bis hin zur Ausgestaltung von Gewerbestrukturen oder Grünanlagen. Gemein ist allen die Forderung, am Planungsprozess beteiligt zu werden und ihre Partikularinteressen durchzusetzen. Ihre Handlungsmöglichkeiten reichen von der Erzeugung von Öffentlichkeit, um hierüber Druck auf die Politik aufzubauen, bis zur Initiierung von Petitionen, Bürgerbegehren und Unterschriftensammlungen. In Extremfällen werden auch Demonstrationen organisiert. Eine Herausforderung der Bürgerinitiativen besteht darin, die interne Meinungsvielfalt auch nach außen abzubilden und die Anerkennung durch etablierte Akteure zu erreichen. Gleichzeitig ist zu beachten, dass Bürgerinitiativen nur die Meinung und die Interessen von Engagierten, häufig Akademikerinnen und Akademikern, vertreten und damit nicht die Meinungsvielfalt der Bewohnerschaft eines Quartiers abbilden.

Obwohl Bürgerbeteiligung seit vielen Jahren großgeschrieben wird, ist sie teilweise noch schwach ausgeprägt. Bisher gelingt es nur wenigen Kommunen, alle relevanten Gruppen der Bevölkerung adäquat zu beteiligen, nicht nur die häufig älteren Bürgerinnen und Bürger, die sich nur selbst vertreten. Dazu müssen Formen und Wege der Auswahl und der Beteiligung gefunden werden, bei denen Bürgerinnen und Bürger zu „Repräsentanten“ mit ihrem spezifischen (Vor-Ort)-Wissen und zu informierten Entscheiderinnen und Entscheidern werden. Ansonsten können Bürgerinnen und Bürger, die einen starken Einfluss als Lobby auf die Politik ausüben, zu einer unausgewogenen und damit nicht integrierten Entwicklung führen.

*Mieterschutzvereine bzw. der Mieterbund* setzen sich für die Interessen ihrer Mitglieder ein. Ihr Ziel kann es je nach kommunaler Problemlage sein, sich für bezahlbaren Wohnraum, gegen Verdrängung und/oder ein attraktives Wohnumfeld einzusetzen. Sie stellen somit eine überindividuelle Interessenvertretung dar. Ihre Handlungsmöglichkeiten bestehen in der Beratung und Aufklärung der Mieter über ihre Rechte, z.B. bei Sanierungsankündigungen, dem Einsatz rechtlicher Mittel im Interesse ihrer Mitglieder, der Information der Öffentlichkeit sowie bei der indirekten Einflussnahme z.B. im Rahmen von Arbeitskreisen im Bereich „Wohnen“. Insgesamt verfügen sie eher über „weiche“ Möglichkeiten der Einflussnahme.

Abschließend lässt sich sagen, dass die kurze Darstellung der verschiedenen Handlungslogiken der Akteure deutlich zeigt, in welchem Spannungsfeld sich das Thema „Wohnen“ befindet. Eine Sensibilität gegenüber den zugrunde liegenden Motiven und Zielsetzungen der einzelnen Akteure unterstützt den Erfolg von Kooperationsprojekten, da Partner mit gemeinsamen Zielsetzungen rascher identifiziert werden können und adäquate Ansätze für konträr ausgerichtete Akteure gefunden werden müssen (Kaufmann 2014).

### 3.3 Motive für Kooperationen zum Wohnen

Seit einigen Jahren ist vor allem in den Großstädten ein Wandel der Wohnungspolitik von der sozialen Wohnraumversorgung zu einer strategischen Planungsaufgabe (Borchard 2012: 18) zu beobachten. Im Zuge der zunehmenden Weiterentwicklung des kommunalen Steuerungsinstrumentariums hat das „traditionelle Pläne-Machen“, also die Orientierung auf die Herstellung eines Plans als Produkt, in der räumlichen Planung an Bedeutung verloren, konstatieren viele Autoren. Zwar behalten die formellen kommunalen Steuerungsinstrumente wie die Bauleitplanung ihren Stellenwert für die Schaffung von Rechtssicherheit und für die Qualitätssicherung (Reiß-Schmidt 2006: 162). Im Vordergrund steht heute jedoch ebenfalls der Prozess, die Einbeziehung und Vorabstimmung der diversen relevanten Akteure, die Akzeptanz der Planung bzw. zumindest ihre „positive Duldung“ (Fürst 2004: 74) durch die unterschiedlichen Fachdisziplinen und Akteursgruppen. Planung und Umsetzung sollen auf diese Weise stärker miteinander verbunden werden (Fürst 2004: 71 ff.; Selle 2013: 4 f.; Danielzyk/Knieling 2011: 474). Das Instrumentarium der räumlichen Entwicklung hat sich in diesem Zuge verändert, ist zunehmend „weicher“ bzw. informell geworden und stärker darauf ausgerichtet, die unterschiedlichen Akteure zu aktivieren und durch Selbstbindung an der Umsetzung zu beteiligen (Sedlacek 2004: 21 ff.).

Was sind also die Motive, Kooperationen zum Wohnen zu initiieren bzw. einzugehen? Angesichts der Vielzahl öffentlicher und vor allem privat(wirtschaftlich)er Akteure, die maßgeblich am Wohnungsmarktgeschehen beteiligt sind, werden besondere Bemühungen seitens vieler Kommunen unternommen, nicht nur um eine frühzeitige Abstimmung der verschiedenen Interessenlagen zu ermöglichen, sondern auch um einen strategischen Einfluss auf das räumliche Entwicklungsgeschehen auf dem Wohnungsmarkt nehmen zu können. Diesbezüglich eröffnet die Hinwendung der Kommunalverwaltung zu weiteren Akteuren neue Chancen, beispielsweise um eine ausreichende sowie bezahlbare Wohnraumversorgung in der Stadt zu gewährleisten. Auch andere Wohnungsmarktakeure haben erkannt, dass ohne den Aufbau von Bündnissen die Handlungsmöglichkeiten des Einzelnen beschränkt bleiben und Multiplikatoreffekte ausbleiben (Borchard 2012: 18 f.). Die Zielsetzungen und Handlungslogiken der agierenden Akteure sind, wie bereits gezeigt, vielschichtig und dispers (s. Kapitel 3.2).

Kooperationen, die angesichts komplexer werdender Aufgabenstellungen als notwendig betrachtet werden bzw. aus einem gemeinsamen Handlungsdruck heraus entstehen, werden akteursbezogen aus sehr unterschiedlichen Motivationen unterstützt, z.B. als Vehikel für die Öffentlichkeitsarbeit oder um Informationen aus „erster Hand“ zu bekommen. Im Vordergrund steht jedoch, Win-win-Situationen für die Beteiligten in ihren einzelnen Wirkungsbereichen zu schaffen und Synergien freizusetzen: Aufbauend auf einer zu erarbeitenden Vertrauensbasis können notwendige Lösungen diskutiert und konkrete, umsetzungsorientierte Projekte entwickelt werden. Durch einen breiten Akteursmix und politischen Rückhalt ist es möglich, neue Themen im Kontext der integrierten Stadtentwicklung aufzugreifen, abzuklären und zu verankern.

Interkommunale Kooperationen von größeren Städten mit ihrem Umland werden als wichtiger Weg zur Bewältigung regionaler Fragestellungen, z.B. zur Siedlungsentwicklung, gesehen. Regionale Wohnungsmarktkonzepte sind dabei denkbare Möglichkei-



ten, nachhaltige und tragbare Strategien bei stark angespannten städtischen Wohnungsmärkten, aber auch bei der Unterbringung von Flüchtlingen zu finden. Ansätze und Themen der stadtreionalen Kooperationen, die einen Beitrag zu einer integrierten Entwicklung des Wohnens leisten können, werden in Kapitel 4 behandelt.

Kooperationen auf kommunaler Ebene entstehen derzeit insbesondere in den Städten, die eine hohe Nachfrage auf ihrem Wohnungsmarkt zu verzeichnen haben und für ein zielgruppengerechtes Wohnungsangebot auf eine Bündelung von Kräften angewiesen sind. Diese längerfristigen Kooperationen, häufig als „Bündnisse für Wohnen“ bezeichnet (Ginski/Schmitt 2013; BBSR 2017), sind strategischer Natur, indem sie kommunale wohnungspolitische Ziele und Vorhaben der Wohnungswirtschaft näher zusammenzubringen. Aus diesen Gründen forderten Vertreter von Städten und Ländern mit dem „Münchener Aufruf“ im Jahr 2016 den Aufbau weiterer „Lokaler Bündnisse für Wohnen“ (BMUB 2016).

Währenddessen sind in schrumpfenden Städten andere Kooperationsformen mit variierenden Bezeichnungen zu finden. Diese wurden vor allem in Programmgebieten des Stadtumbaus oder des Bund-Länder Programms „Soziale Stadt“ initiiert und implementiert. Sie gründen zumeist auf der Notwendigkeit, für die Entwicklung sogenannter „benachteiligter Stadtquartiere“ gemeinsame Strategien, z.B. bei der Modernisierung von Gebäuden oder für die Durchführung gemeinsam getragener sozialer Projekte, zu entwickeln (s. u. Wohnungswirtschaftliches Quartiersmanagement in Dortmund Scharnhorst-Ost). Diese Art von Kooperation zeichnet sich insbesondere durch eine hohe Programm- und Projektorientierung aus und wird vorwiegend auf der räumlichen Ebene des Quartiers angewandt.

### **3.4 Formen kooperativer Stadt- und Quartiersentwicklung – eine Auswahl**

Die akteurs- und insbesondere ressortübergreifende Zusammenarbeit unter Beteiligung der Bevölkerung gilt als ein wesentliches Merkmal der integrierten Stadtentwicklung (vgl. Kapitel 2). Das Zusammenwirken der öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Akteure im Handlungsfeld Wohnen ist durch vielfältige Governance-Formen auf unterschiedlichen räumlichen Handlungsebenen (Region, Stadt, Quartier) möglich. Als Beispiel gelten die bereits genannten „Bündnisse für Wohnen“, auf die im Folgenden vor allem auf der Ebene der Kommunen näher eingegangen wird. Auf der kleinräumigen Ebene gibt es seit langem quartiers- oder objektbezogene Kooperationen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, die das Wohnen vor Ort – in benachteiligten oder neuen Quartieren – unter anderem im Rahmen der Städtebauförderung entwickeln oder verbessern möchten. Im Folgenden werden diese ausgewählten Kooperationsformen zum Wohnen vorgestellt, da sie für die Verankerung der integrierten Stadtentwicklung auf der strategischen Ebene und für die Umsetzung der integrierten Stadtentwicklung auf Projektebene von erheblicher Bedeutung sind. Eine tiefergehende Diskussion der Erfolgsfaktoren und Hemmnisse kooperativer Stadt- und Quartiersentwicklung erfolgt in Kapitel 3.5.

### **Lokale Bündnisse für Wohnen**

„Bündnisse für Wohnen“ gelten sowohl auf bundes-, landes- als auch kommunalpolitischer Ebene als eine neue Governance-Form, um angemessene wie auch kooperativ getragene Lösungen als Antwort auf die aktuellen wohnungspolitischen Herausforderungen zu entwickeln und gleichzeitig privatwirtschaftliches und zivilgesellschaftliches Engagement in den Prozess einzubinden. Auf Ebene des Bundes wurde 2014 das „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ gegründet (s. Kapitel 3.1). Auf Länderebene sind das Hamburger Bündnis für Wohnen von 2011/2016 (vgl. FHH 2016) und das „Bündnis für Wohnen NRW – bezahlbar, generationengerecht, energieeffizient“ von 2013 (vgl. MBWSV NRW 2016) Vorreiter. Eine Studie des BBSR hat ergeben, dass 25 der 83 befragten Städte zu einem regionalen Bündnis in der Wohnungsmarktregion gehören, darunter der Regionalverband FrankfurtRheinMain (s. Kapitel 4). Insbesondere wurden jedoch lokale Bündnisse für Wohnen auf der Ebene der Kommunen, auch bezeichnet als „Arbeitskreis Wohnen“, „Runder Tisch Wohnen“ oder „Forum Wohnen“, in den letzten Jahren vor allem in Wachstumsstädten mit einem zunehmenden kommunalen Handlungsdruck gebildet. In 2015/2016 konnten bis zu 57 Städte ausfindig gemacht werden, die bereits ein kommunales Bündnis für Wohnen gebildet haben oder zu dem Zeitpunkt planen. Knapp zwei Drittel dieser Bündnisse wurde nach 2010 initiiert (BBSR 2017: 27 ff.).

Die strategischen Bündnisse zielen neben der quantitativen auch die qualitative Wohnraumversorgung unterschiedlicher Zielgruppen wie Familien, Senioren oder einkommensschwache Haushalte ab (Brinker/Sinning 2014) und konzentrieren sich somit zumeist auf die Bereitstellung von nachfragegerechtem und insbesondere von bezahlbarem Wohnraum (BBSR 2017: 35 f.). Damit wird der Weg beschritten, Sozialpolitik, Wohnungspolitik und Stadtentwicklung stärker zusammenzudenken (Borchard 2012; Kurth/Wiezorek 2012). So sollen nicht nur Antworten auf den demografischen wie auch klimatischen Wandel gefunden, sondern ebenso die Nachfrage- wie auch Angebots-Perspektive berücksichtigt werden (Grzesiok 2016). In der konkreten Umsetzung einer integrierten Wohnraumversorgung und -entwicklung kommt den lokalen und insbesondere den kommunalen Bündnissen für Wohnen eine besondere Rolle zu, weshalb der Fokus im Folgenden auf diese Bündnisse gerichtet ist.

Das Spektrum der beteiligten Akteure in lokalen Bündnissen zum Wohnen ist sehr weit gespannt. Die Fachämter der öffentlichen Verwaltung, aber auch die Verwaltungsspitze wie die (Ober-)Bürgermeister nehmen häufig eine zentrale Rolle bei der Initiierung der Bündnisse und auch Federführung ein (BBSR 2017: 40 f.). Als wichtige Bündnispartner gelten nicht nur die kommunalen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften, die bereits für die Kommunen als etablierte Partner im Kontext integrierter Stadtentwicklung gelten, sondern auch privatwirtschaftliche Wohnungsunternehmen, Eigentümer- und Mieterverbände, die Banken als Finanzierer, Makler-, Sozialverbände sowie weitere Vereine und Institutionen. Es handelt sich zumeist um einen festen Kreis an Kooperationspartnerinnen und -partnern, der zehn bis 30 Personen umfasst. Die Politik wird nur in wenigen Fällen – beispielsweise in Münster – in die lokalen Bündnisse eingebunden, bei privaten Eigentümern geschieht dies ebenfalls nur sehr selten (BBSR 2017: 42 f.; MBWSV NRW 2016: 24). Im Rahmen des durchgeführten Expertenworkshops wurde diskutiert, ob es für einen vertrauensstiftenden Bündnisprozess sinnvoll ist, die Bürgerinnen und Bürger, etwa als Privateigentümer oder

Mieter, noch direkter als bisher an den strategischen Bündnisprozessen teilhaben zu lassen und wie dies ausgestaltet werden kann. In der Stadt Wolfsburg beispielsweise wurde der Bündnisprozess von einer weitreichenden Kommunikationsstrategie für die Bürgerinnen und Bürger begleitet, in deren Rahmen durch den Bürgermeister Gespräche vor Ort geführt wurden (Sygusch 2015).

Ein Schwerpunkt der lokalen Bündnisse ist der Erfahrungs- und Informationsaustausch (BBSR 2017: 37). Im Bündnisprozess tauschen sich die Beteiligten zunächst über aktuelle und zukünftige Entwicklungen des Wohnungsmarktes aus, möglichst mithilfe analytischer Grundlagen aus der Wohnungsmarktbeobachtung. Nach einer gemeinsamen Verständigung über die wichtigen lokalen Themen und Aufgabenstellungen werden Ziele erarbeitet, priorisiert und abgestimmt, auf deren Basis in der weiteren Zusammenarbeit Empfehlungen und Handlungsansätze entwickelt werden können. Dabei geht es auch um die Aushandlung möglicher Zielkonflikte wie Flächenkonkurrenzen oder qualitative Standards (MBWSV NRW 2016: 7, 22 ff.). Durch den breiten Austausch im Rahmen des Bündnisses erhalten die vereinbarten Ziele eine Legitimation. Wenn gemeinsame Handlungsansätze und Maßnahmen entwickelt werden, können diese sowohl qualitativ als auch quantitativ ausgerichtet sein, wie die Studie des BBSR ergab. Bei konkreten Projekten sind meistens mehrere Bündnispartnerinnen und -partner beteiligt, beispielsweise kommunale Wohnungsunternehmen und private Investoren (BBSR 2017: 38).

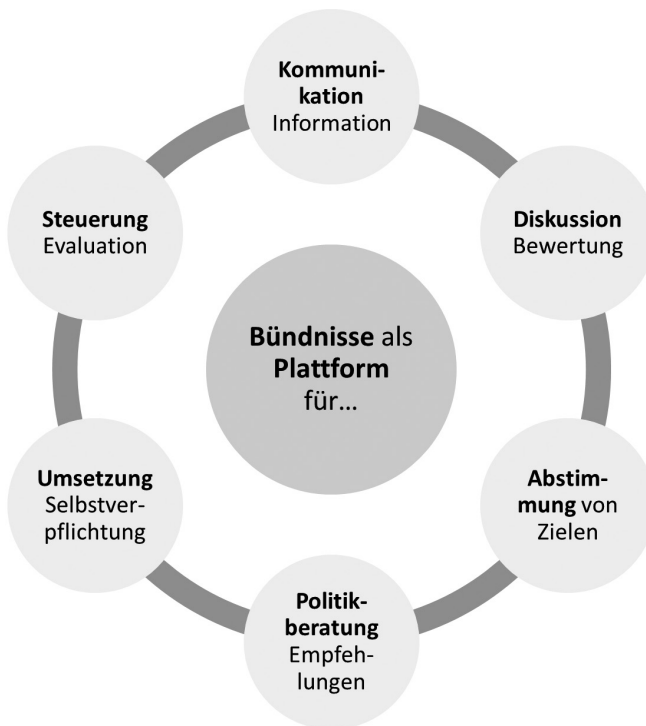


Abb. 6: Auf- und Ausbau des Bündnisprozesses / Quelle: eigene Darstellung nach MBWSV NRW 2016: 22

Als Grundlage der lokalen Bündnisse fungieren in den meisten Fällen gemeinsame Zielformulierungen oder abgestimmte Konzepte zum Wohnen bzw. Wohnungsmarktkonzepte. Einige Bündnisse arbeiten mit einer Selbstverpflichtung der Beteiligten, und nur sehr wenige mit Verträgen (BBSR 2017: 45 f.). Die abgestimmten Ergebnisse der Zusammenarbeit werden häufig in die Öffentlichkeit kommuniziert, wodurch ihre Verbindlichkeit, aber auch Transparenz erhöht wird. Um eine kontinuierliche Rückmeldung zum Wohnungsmarktgeschehen und zur Umsetzung gemeinsamer Zielsetzungen zu erhalten, hat es sich bewährt, ein Monitoring oder gemeinsame Evaluationsprozesse einzurichten, die den Bündnisprozess erneut in Gang setzen können (MBWSV NRW 2016: 7, 22 ff.).

Ein Beispiel für ein lokales Bündnis für Wohnen ist der Arbeitskreis „Wohnen in Münster“ bzw. das „Bündnis für Wohnen“ in Münster, das seit über zehn Jahren aktiv ist (Böttcher 2017b: 1 ff., 36 f.). Die Stadt Münster, vertreten durch die Leiterin des Amtes für Wohnen, war deshalb an dem Expertenworkshop der AG beteiligt (Regenitter 2015). Der Arbeitskreis „Wohnen in Münster“ wurde im Jahr 2004 durch die Stadtverwaltung im Zuge der Neuaufstellung des kommunalen „Handlungsprogramms Wohnen“ initiiert. Neben den kommunalen Vertreterinnen und Vertretern wie der Stadtverwaltung und den wohnungspolitischen Sprecherinnen und Sprechern der Fraktionen sind unterschiedliche Wohnungsmarktakeure wie die Wohnungsunternehmen und -genossenschaften, die Banken, aber auch wichtige Interessenvertreter und das Studentenwerk in dem Arbeitskreis vertreten. Zu Beginn der Zusammenarbeit wurden klare Spielregeln formuliert, darunter der vertrauliche Umgang mit Äußerungen aus dem Arbeitskreis und die öffentliche Bekanntgabe von lediglich gemeinsam erzielten Ergebnissen, auch in Form der sogenannten „Blauen Broschüre“ zu den Sitzungen des Arbeitskreises (Stadt Münster o.J.). Der Wissensaustausch steht im Vordergrund. Beispielsweise wurden als erste Projekte Quartiersprofile zur Vertiefung der Kenntnisse zu den lokalen Rahmenbedingungen und Entwicklungen in ausgewählten Teilbereichen der Stadt erarbeitet. Aber auch die Entwicklung gemeinsamer Positionen zur Wohnstandortentwicklung und die Beratung der Lokalpolitik, beispielsweise in Form von Empfehlungen für die Handlungsprogramme Wohnen, ist dem Arbeitskreis ein großes Anliegen. Zwei Jahre nach der Gründung des Arbeitskreises wurde ein „Bündnis für Wohnen“ geschlossen, welches die Umsetzung neuer Qualitäten im Wohnungsbau und weiterer Ziele des zuvor beschlossenen Handlungsprogramms Wohnen befördern sollte. Nach einer Phase der Selbstreflektion wurde das „Bündnis für Wohnen“ im Jahr 2016 durch den Arbeitskreis erneuert und insbesondere durch quantitative Ziele, wie Zielzahlen im regulären und öffentlich geförderten Wohnungsbau, ergänzt. Trotz des Wunsches der Beteiligten waren gemeinsame bauliche Projekte in Münster bislang kaum Bestandteil der Kooperation, da es an einem Hauptakteur für die tatsächliche Umsetzung mangle. In Gesprächen mit der Stadtverwaltung wurde deutlich, dass die Zusammenarbeit mit der Kommunalpolitik vor allem in Wahlkampfzeiten und bei Widerständen der Bürgerinnen und Bürger gegen Wohnungsbauprojekte nicht immer einfach ist. Der Arbeitskreis wird weiterhin vor allem als Informations- und Austauschplattform von den Beteiligten geschätzt. Durch die langjährige, vertrauensvolle Zusammenarbeit habe sich ein gemeinsames Verständnis über die Herausforderungen und die nächsten Aufgaben in der Wohnstand-

ortentwicklung gebildet, ein Konsens, der sich auf die Projekte der Einzelnen übertrage. Die Umsetzung des Bündnisses beruht auf den Prinzipien der Selbstbindung, welche vor allem die Einbeziehung gemeinsamer Ziele in die jeweiligen akteurseigenen Aktivitäten bedeutet (Böttcher 2017b: 225 ff.).

### **Kooperationen zum Wohnen im Quartier**

Die kommunalen und privaten Wohnungsunternehmen stellen in vielen Kooperationen wichtige und notwendige Partner für die kommunale Verwaltung zur Implementierung einer integrierten Entwicklung des Wohnens dar. Dies gilt sowohl für die eher strategische Ebene der Gesamtstadt als auch für eine nachhaltige Quartiersentwicklung mit operativer Projektausrichtung. Im Folgenden wird auf einige Beispiele für quartiers- oder projektbezogene Kooperationen zum Wohnen eingegangen, die im Rahmen des Expertenworkshops der Arbeitsgruppe thematisiert wurden.

Die Bedeutung der Wohnungswirtschaft für eine integrierte Quartiersentwicklung wird am Beispiel der Dortmunder Großsiedlung Scharnhorst-Ost aus den 1970/80 Jahren deutlich. Scharnhorst-Ost gilt als ein Modellprojekt für kooperatives Handeln zwischen verschiedenen Wohnungsunternehmen, der Stadtverwaltung Dortmund sowie anderen quartiersbezogenen Akteuren. Nach ersten bilateralen Gesprächen zwischen der Stadt und den ansässigen Wohnungsunternehmen wurde eine gemeinsame Projektkonferenz mit den jeweiligen Entscheidungsträgern etabliert. Eine gemeinsame Kooperationsvereinbarung beinhaltet u.a. ein Stadtteilbüro, ein gemeinsames Mietmanagement sowie Öffentlichkeitsarbeit und die Abstimmung bei Modernisierungsmaßnahmen der Wohnungsunternehmen. Im Rahmen eines integrierten Handlungskonzeptes wurden die Themen „Wohnen“ und „Stadtentwicklung“ zusammengeführt. Der Grad der Formalität stieg sukzessive während des Prozesses an. Die wesentliche Herausforderung in Scharnhorst-Ost bestand darin, den Schritt vom „Modell zur Routine“ zu meistern. Durch die langjährige Zusammenarbeit von kommunaler Verwaltung und Privatwirtschaft „auf Augenhöhe“, sowohl auf städtischer Ebene als auch im Quartier, ist dies auch nach Auslaufen der Städtebauförderung gelungen. So übernehmen die Wohnungsunternehmen weiterhin die Finanzierung und Organisation eines sogenannten „wohnungswirtschaftlichen“ Quartiersmanagements (Linnebach 2015).

Wenngleich viele Kommunen bereits auf verlässliche Partnerschaften mit den ansässigen Wohnungsanbietern zurückblicken, wird vor allem von der öffentlichen Verwaltung die Notwendigkeit gesehen, diese Partnerschaften künftig weiter zu stärken und noch nicht involvierte Wohnungsmarktakteure stärker einzubinden. Auf dem Expertenworkshop der Arbeitsgruppe wurde die Kooperationsbereitschaft Letzterer von den Anwesenden skeptisch gesehen. Negative Schlagzeilen über mangelnde Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen dominieren weiterhin das Bild. Meist sind positiv verlaufende Kooperationen einem hohen persönlichen Einsatz engagierter Mitarbeitender zu verdanken und konzentrieren sich auf Quartiere, in denen für die Unternehmen ein besonderer ökonomischer Handlungsdruck vorherrscht (Zens 2012: 97). Spenden und Sponsoring sind in diesem Zusammenhang ebenso gängige Möglichkeiten wohnungswirtschaftlichen Engagements wie bauliche Maßnahmen im

Wohnumfeld von Bestandsquartieren. Beispielsweise hat in Hannover das private Wohnungsunternehmen GAGFAH im Quartier Mühlenberg einem eigens gegründeten Stadtteilverein 40.000 Euro als Stiftungsmittel zukommen lassen, um die Quartiersentwicklung zu fördern.

Wohnungsunternehmen engagieren sich auch im Bereich der energetischen Ertüchtigung von Quartieren, was unter anderem das Beispiel des InnovationCity Quartier Eltingviertel in Essen zeigt. Hier sieht das von der Deutschen Annington erstellte Entwicklungskonzept neben der Ertüchtigung der eigenen Gebäudebestände zudem die Freiflächengestaltung und städtebauliche Aufwertung des Quartiers vor (InnovationCity Essen/Eltingviertel o.J.). Auch in Dortmund werden von Wohnungsunternehmen Quartierskonzepte erstellt. Im Einzelfall ist jedoch zu hinterfragen, ob eigens von Wohnungsunternehmen entwickelte Quartierskonzepte kommunale Strategien aufgreifen, überlagern oder konterkarieren.

Es bestehen jedoch auch Grenzen kooperativer Quartiersentwicklung. In Essen-Altenendorf beispielsweise gehören etwa 80% des Wohnungsbestandes privaten Einzel Eigentümern. Die Ansprache der Einzeleigentümer im Quartier stellt sich als besondere Herausforderung dar. Hierzu bedarf es kontinuierlicher Beratungsstrukturen, die von einem Akteursnetzwerk (u. a. die Stadt selbst, Banken, Architektenkammer, Diakonie, ansässige Wohnungsunternehmen) bereitgestellt und durch regelmäßige Vor-Ort-Angebote (z. B. Modernisierungsstammtisch) flankiert werden (Grzesiok 2018; Boland 2015: 26, Wermker 2015). Das Beratungsnetzwerk IdEE (Innovation durch Einzeleigentümer) des Landes Nordrhein-Westfalen zielt explizit auf die Beratung von Einzeleigentümern, um gleichzeitig mit einer Aufwertung ihres Gebäudes auch das Wohnumfeld aufzuwerten, und unterstützt die Bemühungen in Essen-Altenendorf (Boland 2015: 18; MBWSV NRW 2009). Zwar kann die lokale Initiative bereits erste Erfolge vorweisen, dennoch stellt die Einbeziehung privater Einzeleigentümer in eine Kooperation aufgrund der Vielzahl und Heterogenität ihrer Interessen weiterhin eine schwierige Aufgabe insbesondere für die Kommunen dar, die ein hohes Maß an personellen Kapazitäten, Kontinuität und Langfristigkeit erfordert (Grzesiok 2018).

### **3.5 Erfolgsfaktoren und Hemmnisse für eine kooperative Stadt- und Quartiersentwicklung**

Der Anspruch einer integrierten Planung, auch mit besonderem Fokus auf dem Handlungsfeld Wohnen, liegt unter anderem darin, die Ressourcen verschiedener Akteure im Prozess zu bündeln. Es gilt, gemeinsame Interessen sowie Zielsetzungen auszuloten und letztlich in die Praxis umzusetzen. Dies ist zweifelsohne eine große Herausforderung, bedenkt man, dass dafür ein kooperatives Vorgehen nötig ist. Dieses erfordert von allen Beteiligten Transaktionskosten, unabhängig davon, ob diese personeller oder finanzieller Art sind. Entsprechend den jeweiligen Handlungszwängen und -logiken der Beteiligten gilt es daher stets, zwischen den aufzubringenden Transaktionskosten, den aus der Kooperation entstehenden Synergien und der Erreichung eigener

Zielsetzungen abzuwägen (Grzesiok 2018). Worin liegen also die Mehrwerte und Erfolgsfaktoren von Kooperationen mit Blick auf eine integrierte Entwicklung des Wohnens? Wann sind die Transaktionskosten so hoch, dass eine Kooperation aus Sicht der Beteiligten nicht mehr sinnvoll scheint? Und welche Hemmnisse treten darüber hinaus im Kontext kooperativer Planungsprozesse auf?

Ein fundiertes Wissen über die Erfolgsfaktoren, aber auch Hemmnisse kooperativer Planungs- und Handlungsansätze im Handlungsfeld Wohnen können einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, neue Kooperationen zu initiieren, sie erfolgreich zu implementieren sowie die dazu nötigen oder bereits laufenden Prozesse zielgerecht und passgenau zu gestalten. Im Rahmen des durchgeführten Expertenworkshops wurden sowohl Erfolgsfaktoren als auch Hemmnisse diskutiert und im Anschluss mit verschiedenen wissenschaftlichen Arbeiten und Fachbeiträgen reflektiert. Im Folgenden werden zunächst die Erfolgsfaktoren erörtert und abschließend die Hemmnisse dargestellt.

### **3.5.1 Erfolgsfaktoren in kooperativen Prozessen**

Wie bereits dargestellt wurde, hat vor allem in den Großstädten die Bedeutung der Wohnraumversorgung als strategische Planungsaufgabe aufgrund zunehmend komplexerer Rahmenbedingungen des Wohnens und wegen des Wachstumsdrucks an Bedeutung gewonnen. Sowohl auf dieser räumlichen Ebene als auch in den Quartieren zeigt sich, dass sehr heterogene Governance-Formen entstanden sind. Dies lässt sich u. a. mit sich ausdifferenzierenden Akteurskonstellationen begründen und trägt den unterschiedlichen Rahmenbedingungen vor Ort Rechnung. Dennoch belegen aktuelle sowie laufende Studien, dass sich trotz dieser Heterogenitäten Erfolgsfaktoren ableiten lassen, die durchaus für die meisten Kooperationsformen, ob in der Kommune oder im Quartier, Gültigkeit besitzen (MBVBS NRW 2016; Grzesiok/Hohn/Meisel 2014; Grzesiok 2016; Grzesiok/Hill 2014; Zens 2012; Schütte 2009; Beckmann/Magnin 2009; Hummel 2009).

#### **Synergien erkennen und Vertrauensbasis schaffen**

Oberstes Ziel von Kooperationsprozessen in der Wohnraumversorgung und -entwicklung, an denen unterschiedliche Akteursgruppen aus Verwaltung, Politik, Wohnungswirtschaft und Zivilgesellschaft beteiligt sein können, muss es sein, dass alle Beteiligten Synergien aus der Zusammenarbeit schöpfen können. Aus Sicht der öffentlichen Hand wird damit im Idealfall ein wesentlicher Mehrwert für das Gemeinwohl erzielt. Diese Synergien gilt es so früh wie möglich im Kooperationsprozess zu erarbeiten und offenzulegen, um die Bereitschaft zur Zusammenarbeit zu erhöhen und die damit verbundenen Transaktionskosten zu legitimieren (Grzesiok/Hohn/Meisel 2014: 33). Damit dies gelingt, ist es zunächst nötig, eine Vertrauensbasis zwischen den beteiligten Akteuren zu erarbeiten. Die Akteure müssen die Gelegenheit haben, einander kennenzulernen und in einer vertrauensvollen Atmosphäre miteinander zu arbeiten, um die Handlungsoptionen und -logiken der Kooperationspartner zu verstehen (BMVBS NRW 2016: 30). Die Einbindung der Öffentlichkeit ist an dieser Stelle nicht sinnvoll und erschwert den offenen Umgang miteinander im Prozess. Dennoch besteht die Möglichkeit, durch eine weitreichende Öffentlichkeitsarbeit und bspw. das Offenlegen von



gemeinsam verabschiedeten Arbeitsprotokollen zu informieren, wie die Praxisberichte aus den Städten Dortmund (Linnebach 2015) und Wolfsburg (Sygusch 2015) bestätigten.

### **Professionelle und neutrale Organisation, politischer Rückhalt und eine proaktive Kommunalverwaltung**

Die Erfahrung zeigt, dass gerade bei Kooperationen mit heterogenen Akteursstrukturen, also der öffentlichen Hand, Wohnungswirtschaft wie auch Zivilgesellschaft, eine professionelle Organisation einen wesentlichen Beitrag dazu leisten kann, den Kooperationsprozess effizient, umsetzungsorientiert und letztlich auch erfolgreich zu gestalten (Grzesiok/Hohn/Meisel 2014: 32 ff.). Diese wird in der Regel von der Verwaltung organisiert. Dabei kann die Verwaltung entweder selbst als Moderator auftreten oder die Moderation an externe Institutionen abgeben. Beide Herangehensweisen haben ihre Vor- und Nachteile. Die Organisation durch die Verwaltung selbst bietet laut Expertinnen und Experten den Vorteil, zunächst Kosten einzusparen und ggf. auch verwaltungsintern für das Themenfeld „Wohnen“ zu sensibilisieren. Die Einbindung einer externen Institution hat den Vorteil, dass diese zum einen selbst nicht im Kooperationsprozess als Akteur mit Entscheidungskompetenz eingebunden ist. Sie kann neutral auftreten und agieren (Grzesiok/Hohn/Meisel 2014: 33). Zum anderen kann sie dadurch den Prozess zumeist effizienter gestalten. In beiden Fällen ist es jedoch von großer Bedeutung, dass die Organisation bzw. die Moderation von allen Akteuren im Prozess akzeptiert wird und „methodisch kompetent“ agieren kann (MBWSV NRW 2016: 30). Die BBSR-Studie zu den lokalen Bündnissen für Wohnen (BBSR 2017) und auch die Meinungen der Experten des Workshops belegen, dass unabhängig davon, wie die Organisation ausgestaltet wird, die Initiative für kooperative Prozesse im Handlungsfeld Wohnen, ob auf kommunaler oder Quartiersebene, in der Regel von der Verwaltung oder Verwaltungsspitze ausgeht. Die neutrale Moderation ermöglicht allen Beteiligten, ihre eigenen Interessen einzubringen und gleichberechtigt neben den anderen zu stehen. Eine umfassende Status-Quo-Analyse der Ziele, Interessen und Erwartungen zu Beginn des Kooperationsprozesses liefert dafür eine gemeinsame Grundlage und dient als Kommunikationsbasis für die Arbeit (MBWSV NRW 2016: 30 ff.).

Wohnungspolitik muss zur „Chefsache“ gemacht werden. Dies ist die einhellige Forderung politischer Entscheidungsträger auf Bundes- und Landesebene (Bündnis für bezahlbares Bauen und Wohnen des BMUB). Dabei bestätigen die Experten, dass eine kooperative und integrierte Entwicklung des Wohnens den nötigen politischen Rückhalt braucht, unabhängig davon, ob die Politik direkt in den Kooperationsprozess eingebunden ist oder diesen schlussendlich politisch legitimiert (MBWSV NRW 2016: 24). Auf der kommunalen Ebene kann sich dies durch den Rückhalt auf oberster Ebene äußern (BBSR 2017: 41). Gleichzeitig kann von den Kooperationspartnern das „Agieren auf Augenhöhe“ als wesentlicher Erfolgsfaktor gesehen werden. Und auch in den Quartieren ist es von großer Bedeutung, dass unabhängig von der jeweiligen Ausgestaltung der Kooperationsform die beteiligten Akteure mit einer vergleichbaren Entscheidungskompetenz auftreten können. In ihren jeweiligen Institutionen sollten sie, sofern sie nicht selbst Entscheidungsträger sind, entsprechenden Rückhalt genießen (Grzesiok/Hohn/Meisel 2014: 33 ff.).



### **Breiter Akteursmix**

Um dem Anspruch einer integrierten Stadt- und Quartiersentwicklung gerecht zu werden, gilt es, bei kooperativen Planungsansätzen, insbesondere mit Blick auf das Handlungsfeld Wohnen, einen breiten Akteursmix in den Kooperationsprozess zu „integrieren“. Dies wurde insbesondere von den kommunalen Akteuren im Rahmen des Expertenworkshops hervorgehoben. Wesentliche Synergien ergeben sich dabei u. a. aus einer interdisziplinären Zusammensetzung der Akteure. Wie bereits gezeigt ist es wichtig, neben kommunalen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften auch private Wohnungsunternehmen sowie Interessenvertretungen bzw. Verbände, Banken/Sparkassen und größere Stiftungen aktiv anzusprechen und einzubinden. Die Politik ist dabei entweder direkt in den Prozess eingebunden oder aber wird kontinuierlich über die Ergebnisse des Prozesses informiert (MBWSV NRW 2016: 30), da sie die legitimierende Instanz darstellt. Auch die Integration der Zivilgesellschaft spielt in diesem Zusammenhang eine wesentliche Rolle, um Entscheidungen bedarfsgerecht treffen zu können und gleichzeitig die Akzeptanz mit Blick auf eine bessere Umsetzungsorientierung zu erhöhen. Der Expertenworkshop zeigte, dass sich die lokalen Wohnungsmarktakeure bei Kooperationen auf der kommunalen Ebene durch die kommunikationsintensiven Prozesse besser oder überhaupt erst kennenlernen. Durch regelmäßige Treffen wird die lokale Vielfalt der unterschiedlichen Interessen klarer und sukzessiv wird das so notwendige Vertrauen geschaffen, wie vor allem im Erfahrungsbericht zur Großsiedlung Dortmund Scharnhorst-Ost deutlich wurde (Linnebach 2015). Ausgehend davon können im Weiteren Handlungsbedarfe in den jeweiligen Quartieren und dafür notwendige quartiersbezogene Kooperationen abgeleitet werden. Während der breite Akteursmix einen wesentlichen Erfolgsfaktor einer integrierten Entwicklung des Wohnens darstellen kann, kann die Kooperation eher homogener Akteursgruppen, wie beispielsweise Wohnungsunternehmen, dazu führen, gemeinsam mehr Durchsetzungskraft bspw. beim Aushandeln wohnungspolitischer Zielsetzungen zu generieren. Auch diese kooperativen Prozesse bergen gerade bei der integrierten Quartiersentwicklung enormes Potenzial, da es sich hier um zumeist ressourcen- und artikulationsstarke Akteure handelt, wie Beispiele aus Dortmund Scharnhorst-Ost oder Köln Kalk-Nord (Wohndialog Kalk-Nord, Grzesiok/Hohn/Meisel 2014) belegen.

### **Transparenz des Prozesses statt „Closed Shop“**

Kooperationen im Handlungsfeld Wohnen bergen laut den Expertinnen und Experten des Expertenworkshops das Risiko, nach außen als „Closed Shop“-Veranstaltungen wahrgenommen zu werden (MBWSV NRW 2016: 30; Fürst 2006: 52 ff.). Eine Lösung wird daher darin gesehen, im Kooperationsprozess den Spagat zwischen einer adäquaten Bürgerbeteiligung (anstatt nur Bürgerinformation) und der gleichzeitigen Wahrung einer vertrauensvollen Arbeitsatmosphäre zu meistern (Grzesiok 2018). Bei der Initiierung des Bündnisses für Wohnen in Wolfsburg wurde bspw. eine umfangreiche Kommunikationsstrategie im Kontext der Öffentlichkeitsarbeit angelegt. Indem der Prozess zur Chefsache gemacht wurde, führte der Oberbürgermeister Gespräche vor Ort durch, um so auch nach außen die Relevanz des Kooperationsprozesses sowie die Einbindung der Zivilgesellschaft zu unterstreichen (Sygusch 2015). Zudem können projektbezogene Kooperationen zu einem frühen Zeitpunkt im Prozess die Möglichkeit bieten, skeptische Akteure, wie z. B. Anwohnerinnen und Anwohner von Neubaugenossenschaften, durch Kommunikationsangebote einzubeziehen, die Akzeptanz zu erhöhen

und geeignete Instrumente zur Vermeidung des „NIMBY-Phänomens“ zu erproben (vgl. Kapitel 2) (Reuter 2000: 10; Evers 2005: 123). Als geeignete Medien zur Öffentlichkeitsarbeit haben sich in den Fallbeispielen des Expertenworkshops Flyer/Informationsbroschüren, Pressemitteilungen, Plakate, Online-Veröffentlichungen in leicht verständlicher Form bis hin zur Veröffentlichung von Sitzungsprotokollen als wirkungsvoll und angemessen erwiesen, um die Entscheidungsprozesse in den Kooperationsprozessen transparent nach innen und außen zu kommunizieren.

### **Der Spagat zwischen informellem Austausch und einer adäquaten Formalisierung**

Eine formelle und vertraglich abgesicherte Kooperation ermöglicht höchstmögliche Planungssicherheit. Generell gilt es jedoch zwischen der informellen und formellen Gestaltung der Kooperation abzuwägen (Grzesiok/Hohn/Meisel 2014: 32 ff.; Fürst 2006: 53; Hohn/Reimer 2014: 321). Gerade zu Beginn des Prozesses scheint eine zu schnelle Formalisierung für einige Kooperationspartner, insbesondere aus dem Wohnungswirtschaftlichen Bereich, eher „abschreckend“, der Rahmen wirkt zu starr und die Zielsetzung angesichts der aufzubringenden Transaktionskosten zu hoch. Ist jedoch eine gemeinsame Vertrauensbasis aufgebaut und wurden gemeinsame Zielsetzungen ausgelotet, kann im Laufe des Prozesses eine weitere Formalisierung erfolgen, wie das Fallbeispiel Dortmund Scharnhorst-Ost deutlich macht (Grzesiok 2018). Die Formalisierung der Kooperation kann im Verlauf von einem informellen Austausch über die verschiedenen Interessen- und Motivationslagen hin zu verbindlichen Vereinbarungen, zum Beispiel über Zielgrößen des zukünftigen Wohnungsbaus in Form von Verträgen oder des gemeinsamen vertraglich fixierten Engagements eines Wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements, erhöht werden. Der Grad an Verbindlichkeit wird je nach Akzeptanz der Akteure und politischer Durchsetzungsfähigkeit vor Ort ausgelotet. Entsprechend kommt dem informellen und in Teilen auch bilateralen Austausch auf Augenhöhe, dem Lernen von anderen und dem Workshop-Charakter bei den Bündnistreffen, der einen offenen Lernprozess ermöglicht, eine hohe Bedeutung zu (Hohn/Reimer 2014: 321 ff.; Zimmermann 2005: 166).

### **Inkrementalismus statt großer Pläne**

Sprichwörtlich gilt es, „mit dem Kopf im Himmel, aber den Füßen auf dem Boden“ (Grzesiok 2013: 34) die Ziele kooperativer Prozesse im Handlungsfeld Wohnen – sowohl auf der kommunalen als auch Quartiersebene – auszuloten. Sind die Ziele zu hochgesteckt, fällt es schwer sie zu erreichen. Überforderungen und Enttäuschungen der Beteiligten und ein daraus resultierender Ausstieg aus dem Kooperationsprozess können die Folge sein (Grzesiok/Hohn/Meisel 2014: 32). Damit dies verhindert wird, gilt es, im Prozess gemeinsam getragene Zielsetzungen zu formulieren, was einen sehr hohen Anspruch für alle Beteiligten darstellt. Die Erfahrungen der Stadt Münster zeigen, dass es erfolgversprechend ist, sich auf gemeinsame Nenner zu stützen, anstatt auf der Suche nach dem großen Konsens möglicherweise zu scheitern (Regenitter 2015). Das Erarbeiten einer gemeinsamen Zielsetzung ist dabei essenziell (Grzesiok/Hohn/Meisel 2014). Um eine solche Zielsetzung zu entwickeln, kann eine vorangestellte Bestandsanalyse über die Potenziale und Defizite des Quartiers (z.B. durch die Analyse von Statistiken, Bewohnerbefragungen etc.) helfen (DST 2004: 3). Diese deckt zum einen die Handlungsbedarfe auf und identifiziert zum anderen Perspektiven für das Quartier. Beispiele für mögliche Projekte solcher quartiersbezogenen Kooperati-

onen, die auch einen Mehrwert für das Quartier erzielen können, finden sich sowohl auf der baulichen als auch der sozialen Ebene. Sie reichen vom Bereitstellen eines wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements, wie in Dortmund Scharnhorst-Ost (Linnebach 2015), über abgestimmte und gemeinsame Maßnahmen im (halb-)öffentlichen Wohnumfeld, die Entwicklung des Wohnungsbestandes z. B. auch mit einem einheitlichen Fassadenprogramm, bis hin zu Beteiligungsmaßnahmen und sozialen Projekten mit den Quartiersbewohnern.

Im Kooperationsprozess tragen gerade die kleinen Projekterfolge zum Gelingen des gesamten Kooperationsprozesses bei. Kleine Erfolge zu feiern erhöht die Motivation und wirkt als Meilensteine im gesamten Kooperationsprozess, so die Erfahrung der geladenen Experten (Grzesiok 2018). Auch lassen sich auf diese Weise erfolgreiche Projekte nach außen kommunizieren. Lokale Lösungen und der Bezug zum Quartier eignen sich für die operative Zusammenarbeit besser, da hier aufgrund der Übersichtlichkeit schneller und bedarfsorientiert Projekte entwickelt werden können.

### **Über den eigenen Tellerrand hinausschauen**

Zwar ist Kooperation nicht per se der Garant für eine integrierte Stadt- und Quartiersentwicklung, dennoch besteht Konsens darüber, dass kooperative Ansätze ein wesentlicher Baustein dafür sind (Widmer 2009: 49; Holtkamp 2011: 157). Im Rahmen solcher Kooperationen ins Gespräch zu kommen, ist eine wesentliche Voraussetzung für ein integriertes Handeln, wie vor allem anhand des Beispiels des Bündnisses für Wohnen in Münster deutlich wurde (Regenitter 2015). Dabei muss die Integration nicht nur in fachlicher Hinsicht stattfinden, sondern auch im Sinne einer Integration von Ressortarbeit, akteursübergreifender Arbeit und einer Zusammenarbeit unterschiedlicher politischer Parteien etc.

Damit solche kooperativen Prozesse im Handlungsfeld Wohnen gelingen können, ist das Verstehen der Handlungslogiken und -zwänge der Partner im Prozess erforderlich. Der Prozess ist gewiss nicht immer konfliktfrei, da sich bspw. sowohl die Ausgangsbedingungen als auch die allokativen und autoritativen Ressourcen der Kooperationspartner zum Teil enorm voneinander unterscheiden (Grzesiok 2018; Schwalb/Walk 2007: 7; Reuter 2000: 10). Dies zeigen die Fallbeispiele, die im Rahmen des Expertenworkshops vorgestellt und diskutiert wurden. Daher ist es wichtig, im Prozess ein Verständnis füreinander zu entwickeln und dafür die eigenen Komfortzonen – sofern nötig – zu verlassen (Grzesiok/Hohn/Meisel 2014: 34). Gerade eine neutrale Moderation kann im Prozess zur Entwicklung eines solchen Verständnisses beitragen.

## **3.5.2 Hemmnisse in kooperativen Prozessen**

Bereits die Darstellung der Erfolgsfaktoren zeigt, wie komplex das Thema kooperativer Prozesse im Handlungsfeld Wohnen sich sowohl auf der kommunalen als auch der Quartiersebene ausgestalten kann. Trotz der Vorteile, die sich aus solchen Kooperationen ergeben, können während des Governance-Prozesses auch unterschiedlichste Konfliktfelder und neue Herausforderungen entstehen. Entsprechend dem Ansatz der quartiersbezogenen Governance gelten die beteiligten Akteure bei kooperativen Steuerungsformen und einem gemeinsamen Handeln gemeinhin als gleichberechtigt.

Im flexiblen Netzwerk agieren sie als selbstständige Partner (Sinning/Ziervogel 2010: 123). Doch trotz der unterstellten Gleichberechtigung ist es, wie bereits beschrieben, von großer Relevanz, die Verteilung der allokativen sowie autoritativen Machtressourcen sowie mögliche Unterschiede hinsichtlich der jeweiligen Interessen und Handlungslogiken zu berücksichtigen (Grzesiok/Hohn/Meisel 2014: 32). Dabei kann die Verschiebung von Machtverhältnissen, gemessen an der Ausstattung der Akteure mit den genannten Ressourcen, in diesem Zusammenhang bspw. ebenso Grund für das Entzünden von Konflikten sein wie das Aushandeln gemeinsamer und umsetzungsorientierter Zielsetzungen (Altrock 2015: 1). Zudem bringt das Implementieren neuer Governance-Formen stets auch das Aufbrechen nicht mehr tragfähiger Strukturen und Verfahrensabläufe mit sich, was zum Teil auch gegen den Willen der etablierten Akteure zunächst auf Widerstand oder gar Ablehnung stoßen kann (Willinger 2012: I; Healey 2007: 283). Ein großes Risiko kann infolgedessen auch darin gesehen werden, dass die Prozesse eben aufgrund der entstehenden Konflikte „zäh“ und wenig umsetzungsorientiert ausfallen. Sie erfordern das Aufbringen von Transaktionskosten, bringen jedoch keinen ausreichenden Mehrwert, wozu auch das Spüren der eigenen Wirksamkeit zählt, für die Beteiligten (Wiegandt 2000: 14).

Damit dies nicht geschieht, ist es bereits im Vorfeld möglicher Kooperationsprozesse wichtig, ein fundiertes Wissen über die Erfolgsfaktoren kooperativer Planungsprozesse im Kontext einer integrierten Entwicklung des Wohnens zu gewinnen. Der vorliegende Beitrag bietet in diesem Zusammenhang erste Diskussionsansätze. Dennoch gilt es weiterhin, die aufgezeigte Fragestellung in den Fokus des Forschungsinteresses zu rücken.

### **3.6 Kooperationen für eine integrierte Entwicklung des Wohnens**

Die Akteure der Stadtentwicklung sind der Schlüssel, wenn es um eine integrierte Wohnraumversorgung und -entwicklung geht. Denn sie sind die Handelnden, die die Situation analysieren, Ziele setzen, die Umsetzung planen und Projekte realisieren. Je nach Handlungsebene geht es scheinbar abstrakt um Veränderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen und finanziellen Anreizsysteme, oder es geht ganz konkret darum, finanzielle und materielle Ressourcen in die Hand zu nehmen, um Quartiere zu planen, zu bauen, Wohnungen zu verkaufen oder zu vermieten.

Egal ob sie auf strategischer Gesamtstadtebene oder auf operativer Projekt- oder Quartierebene angesiedelt sind: Kooperationen zum Wohnen zwischen der öffentlichen Hand und den verschiedenen Wohnungsmarktakteuren haben das Potenzial, die Handlungsmöglichkeiten des Einzelnen zu erweitern, um auf die aktuellen wohnungspolitischen Herausforderungen reagieren zu können. Kooperationen sollten nicht um jeden Preis geschlossen werden. Der Erfolg dieser Bündnisse als kooperativer Ansatz für eine integrierte Entwicklung hängt von vielen Faktoren ab, wie die vorangegangenen Abschnitte zeigten. Es geht dabei jedoch nicht nur darum, den differenzierten Austausch über die Entwicklungsperspektiven und -optionen in den Köpfen der Handelnden zu verankern, sondern darüber hinaus eine stadtpolitische Auseinandersetzung zu befördern. Die Bürgerinnen und Bürger bleiben bisweilen in vielen – vor allem gesamtstädtischen – Bündnissen nur schwach eingebunden, wie insbesondere auch

der Expertenworkshop der Arbeitsgruppe zeigte. Das hat im Bündnisprozess Vor-, aber auch Nachteile hinsichtlich der Akzeptanz gegenüber zu vereinbarenden Maßnahmen. In Zukunft wird es noch stärker darum gehen, die gemeinsamen strategischen Ziele in die Umsetzung zu bringen, um den Worten auch Taten folgen zu lassen und den Bündnissen eine angemessene Schlagkraft zu geben. Dazu gehört die Schaffung der Rahmenbedingungen und die Bereitstellung der notwendigen Ressourcen für die lokale Umsetzung in konkreten Projekten, aber vor allem auch die Aktivierung der Entscheidungsträger und das notwendige Bekenntnis zu den gesetzten Zielen. Letztendlich werden Kooperationen in der Praxis vielfach daran gemessen. Das Potenzial von Kooperationen für eine integrierte Entwicklung des Wohnens ist demnach noch stärker auszuschöpfen.

Mathias Jehling, Michael Steier, Jan Üblacker, Benedikt Brester, Simone Planinsek

#### **4     Raum: Interkommunale Kooperationen und regionales Monitoring**

Die integrierte Entwicklung des Wohnens hat auch eine räumliche Dimension. Integriertes Handeln bezieht sich vor allem auf das unmittelbare räumliche Umfeld des Wohnens, die Ebene des Quartiers. Aber auch die Lage in Bezug zur Gesamtstadt und darüber hinaus zur Stadtregion, dem Verflechtungsbereich von Kernstadt und suburbanem Umland, ist zu berücksichtigen. Die Bedeutung dieser weit gefassten räumlichen Perspektive zeigt sich in den Wohnstandortentscheidungen der Haushalte. Denn diese erfolgen in der Regel nicht bewusst innerhalb administrativer Grenzen, sondern innerhalb des funktionalen Verflechtungsbereiches von Stadtregionen (Danielzyk/Lentz/Wiegandt 2014; Wiegandt/Osterhage/Haunstein 2015; Hamel/Keil 2015). In einem der räumlichen Entwicklung hinterhereilenden Prozess haben sich formelle und freiwillige interkommunale Kooperationsformen ergeben, durch die eine Steuerung oder Abstimmung der stadtreionalen Entwicklungen des Wohnens erfolgen soll, um somit dem Gedanken einer räumlich integrierten Entwicklung Rechnung zu tragen.

Für die integrierte Entwicklung im Rahmen der interkommunalen Kooperation spielt das gemeinsame Erkennen und Erfassen von Handlungserfordernissen eine wichtige Rolle. Räumliche Informationen nehmen als Planungs- und Entscheidungsgrundlage eine zentrale Stellung ein (Arnold/Lüde 2016), um bauliche, soziale und ökonomische Prozesse in ihrer Überlagerung in einem konkreten Raum erfassen zu können. Die langfristige und regelmäßige Erfassung von räumlichen Informationen als Planungsgrundlage im Rahmen der integrierten Stadtentwicklung lässt sich in der Praxis u. a. in Leipzig (2014) oder Berlin aufzeigen (2015). Im Sinne eines räumlichen Monitorings erfolgt dabei eine kontinuierliche „Verbreiterung der Informationsbasis“, um planungsrelevante Entwicklungen zu beobachten und bei Bedarf beeinflussen zu können (Gnest 2008: 618).

Entsprechend den stadtreionalen Verflechtungen wird eine über kommunale, administrative Grenzen hinausreichende Sichtweise erforderlich. Hierzu erfolgt grundsätzlich die Sammlung und Bereitstellung räumlicher Informationen durch das Monitoring der Regionalplanung (Gnest 2008). Die Zielsetzung einer integrierten Entwicklung des Wohnens macht allerdings einen untergemeindlichen Detaillierungsgrad der Informationen erforderlich, der sich aber angesichts der kommunalen Selbstverwaltung im Rahmen der Regionalplanung nicht umsetzen lässt (Jehling/Hecht/Herold 2016). Die Frage nach der Bereitstellung von Informationen für städtische Räume kann zu interkommunalen Kooperationsformen führen, die das Ziel einer räumlichen Integration der Entwicklung des Wohnens verfolgen. Grundsätzlich stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob und wie eine angepasste stadtreionale Informationsbereitstellung angesichts der administrativen Rahmenbedingungen umgesetzt werden kann oder sollte.

Hierzu werden in der Folge zwei Fallstudien beschrieben und einander gegenübergestellt, die für eine formalisierte und für eine freiwillige stadtreionale Kooperation stehen. Das Fallbeispiel Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler ist ein auf freiwilliger Übereinkunft bestehender Zusammenschluss der beiden Kreise Rhein-Sieg und Ahrweiler

sowie der Stadt Bonn mit kreisangehörigen Städten, Gemeinden und Verbandsgemeinden, die sich mit dem regionalen Handlungskonzept Wohnen 2020 einen Rahmen für die gemeinsame Wohnsiedlungsentwicklung in der Region gegeben haben (rak 2008a). In der Umsetzungsstrategie für das Handlungskonzept wurde 2008 ein Monitoring zur Entscheidungsunterstützung vereinbart (rak 2008b). Das Fallbeispiel Regionalverband FrankfurtRheinMain steht für eine formalisierte Kooperation zwischen Kommunen. Die Aufgaben des Regionalverbands umfassen insbesondere die regionale Flächennutzungsplanung. Im Rahmen der Aufstellung und Fortschreibung des Plans findet eine kommunenübergreifende Raumbbeobachtung statt, die um freiwillige Elemente ergänzt wird.

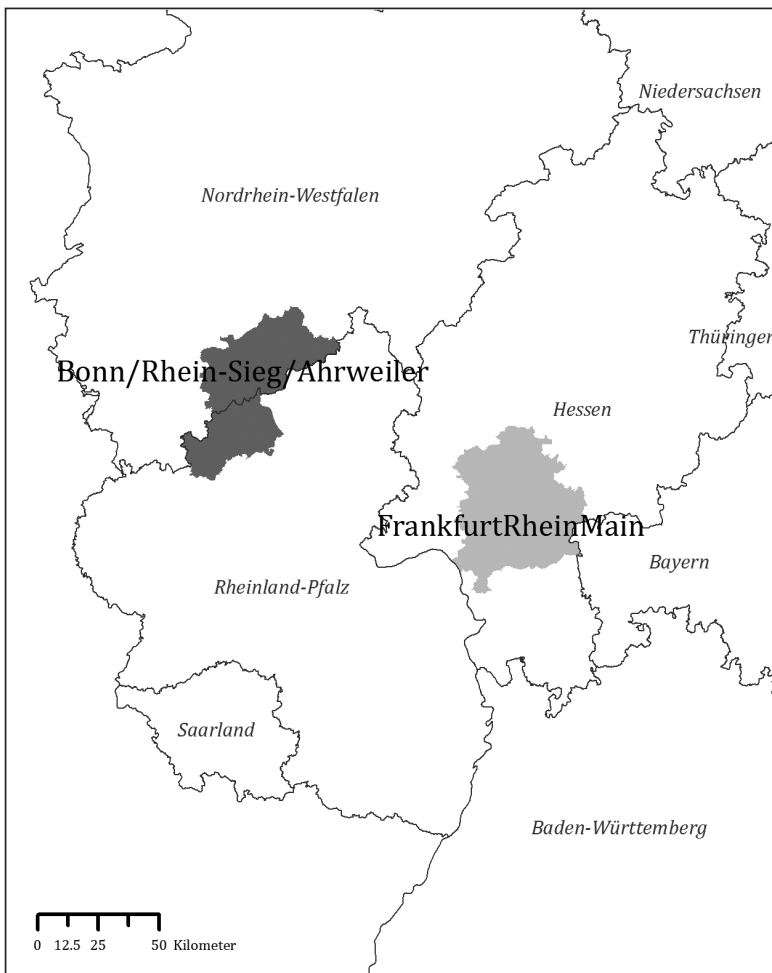


Abb. 7: Die räumliche Lage der Fallstudien / Quelle: eigene Darstellung, Grenzen (DLM250) © BKG 2016

Die empirische Grundlage der Fallstudien bilden semistrukturierte, problemzentrierte Interviews (Flick 2009) mit zentralen Akteuren aus den Regionen und die Auswertung von Dokumenten. Durch Analyse und Gegenüberstellung des Materials sollen folgende Forschungsfragen beantwortet werden:

- > Welche Rahmenbedingungen und Herausforderungen führen zu interkommunalen Kooperationen zur integrierten Entwicklung des Wohnens?
- > Wie wird regionales Monitoring im Rahmen von freiwilligen und formellen interkommunalen Kooperationen tatsächlich genutzt?
- > Welche Möglichkeiten können sich durch die Nutzung eines regionalen Monitorings für interkommunale Kooperationen ergeben und welche Argumente gibt es gegen die Einführung eines regionalen Monitorings?

#### **4.1 Interkommunale Kooperationen zur Entwicklung des Wohnens**

Interkommunale Kooperation kann als Chance oder Notwendigkeit begriffen werden. Kühn und Milstrey (2015) stellen die Chancen für die Kommunalpolitik dar, indem sie auf die Möglichkeiten gemeinsamer Planung, Abstimmung auf Augenhöhe und kooperativer Projektentwicklung verweisen, um vielfältige Herausforderungen anzugehen, die Kommunen im stadtreionalen Zusammenhang gemeinsam betreffen. Um hier Anreize für die freiwillige Kooperation zu schaffen, fördern besonders die Bundesländer der zwischengemeindliche Vorhaben.

Eine grundsätzliche Notwendigkeit für eine Kooperation in der integrierten Entwicklung des Wohnens ergibt sich aus den funktionalen Verflechtungstendenzen in den Stadtregionen, die die politische Steuerungsfähigkeit in den Kommunen schwächt und „ein Mindestmaß an regionaler Abstimmung und Koordinierung“ erforderlich macht (Saller 2000: 214). Die hohe Mobilität breiter Bevölkerungsschichten, die Abnahme lokaler Bindungen und die Zunahme des räumlichen Radius der individuellen Lebensweisen sorgen zudem für eine schwächere Identifikation der Menschen mit festen, klar umgrenzten Räumen (Saller 2000).

Auch die in vielen Städten seit 2009 steigenden Wohnungspreise sind als ein stadtreionales Problem wahrzunehmen. Vor allem in prosperierenden Großstädten und Regionen mit einem hohen Arbeitsplatzangebot wird bezahlbarer Wohnraum in gut erreichbaren Lagen knapp (Rohr-Zänker 2014). Die hohe Nachfrage in diesen Lagen führt in den Städten tendenziell zu Investitionen im höherpreisigen Segment des Wohnungsmarktes. Die Förderung des sozialen Wohnungsbaus ist vor dem Hintergrund niedriger Zinsen für private Investoren und Wohnungsbaugesellschaften aktuell eher unattraktiv. Im Bereich des sozialen Wohnungsbaus liegt die Zunahme an neu geschaffenen Flächen hinter den Flächen, die aus der Bindung fallen (Kaltenbrunner/Waltersbacher 2014). Die insgesamt daraus resultierende Abnahme an bezahlbarem Wohnraum sorgt bei den Kommunen für steigende Ausgaben für Kosten der Unterkunft. Dies trifft im stadtreionalen Zusammenhang meist die Zentren und nicht die Umlandgemeinden (Malottki/Vaché 2017), die bei der Schaffung von bezahlbarem



Wohnraum im Geschosswohnungsbau überwiegend zurückhaltend bleiben und in denen sich die Neubautätigkeit meist auf das Einfamilienhaus beschränkt (Kaltenbrunner/Waltersbacher 2014).

Dadurch zeichnen sich für die Ausweisung von Neubauflächen für den Geschosswohnungsbau Konflikte zwischen Städten und Umlandgemeinden ab. Die Gemeinden ermöglichen oder schaffen vor allem Wohnraumangebote im Einfamilienhausbereich. Die Sorge um zukünftige soziale Probleme, erhöhte Sozialausgaben und das Image von Quartieren stehen der Entwicklung des Geschosswohnungsbaus entgegen. In Städten wird häufig mit dem Verweis auf hohe Bodenpreise gegen die Möglichkeiten zur Realisierung von sozial gefördertem Wohnraum argumentiert. Für städtische Räume lässt sich hieraus eine Herausforderung für die integrierte Entwicklung des Wohnens erkennen. Grundsätzlich ist zu fragen, wie die noch vorhandenen Flächen in prosperierenden Großstädten genutzt werden sollen und inwiefern interkommunale Kooperationen eine Lösung für das Problem der zunehmend weniger werden Entwicklungsflächen für Wohnen und Gewerbe in diesen Städten sein können.

Die Möglichkeiten, durch interkommunale Kooperationen den genannten Herausforderungen zu begegnen, müssen dabei ausgehend von politisch-administrativen Restriktionen und Widerständen kommunaler Funktionsträger bewertet werden. Dem erwarteten Nutzen von Kooperationen stehen dabei die Besorgnis um Macht-, Funktions- und Legitimationsverluste gegenüber. Kooperationen zwischen Kommunen bedeuten auch immer eine Überlagerung bestehender Strukturen, was eine Umverteilung von Kompetenzen und Einflussmöglichkeiten zur Folge hat, die – auch im Rahmen einer Selbstbindung – mit einem Verlust an Autonomie einhergehen kann.

Bei der Bewertung zukünftiger interkommunaler Kooperationen ist zu bedenken, dass Kosten von kooperativen Verfahren prinzipiell höher sind als von autonomem Handeln. Diese zusätzlichen Kosten stehen dem erwarteten Nutzen für die Kooperationspartner gegenüber, der jedoch erst Jahre nach dem Anfallen der Kosten sichtbar und messbar wird. Die Kooperationsgewinne sollten also einerseits als so hoch wahrgenommen werden, dass sie die erwarteten Kosten kompensieren, und andererseits gut sichtbar und messbar dokumentiert und transparent kommuniziert werden (Blecken 2012).

Inhaltliche Argumente für interkommunale Kooperationen sollten kommunalpolitischen Interessen gegenübergestellt werden, um die Möglichkeiten und Grenzen regionaler Zusammenarbeit bewerten zu können. In Fällen, in denen die Notwendigkeit einer Abstimmung oder Zusammenarbeit von Städten und Gemeinden in einer Region als zwingend erkannt werden, diese aber nicht freiwillig zusammenarbeiten wollen, werden durch die Landespolitik angetriebene formale Kooperationen wichtig. Ein Mittel hierzu sind Planungsverbände, die Kommunen zur Kooperation verpflichten. Diese sichern durch kommunale Mitbestimmung die kommunale Selbstverwaltung und tragen einem erkannten überkommunalen Steuerungsbedarf Rechnung.

## 4.2 Vergleich zweier interkommunaler Kooperationen

Ausgehend von der Analyse der interkommunalen Kooperationen in den Fallbeispielen werden die tatsächliche Nutzung und die Möglichkeiten eines räumlichen Monitorings zur Entwicklung des Wohnens untersucht. Das erste Fallbeispiel Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler ist eine Kooperation zwischen der Stadt Bonn und den 19 Kommunen des Rhein-Sieg-Kreises in Nordrhein-Westfalen sowie der 8 Kommunen des Kreises Ahrweiler in Rheinland-Pfalz. Das zweite Fallbeispiel stellt der Regionalverband Frankfurt-RheinMain dar, der 75 Kommunen um die Stadt Frankfurt umfasst.

Es wurden semistrukturierte, problemzentrierte Experteninterviews (Flick 2009) mit Personen geführt, die für die Aufbereitung, Bereitstellung, Auswertung und Interpretation von statistischen Daten und die Umsetzung der regionalen Kooperation verantwortlich sind. Für Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler wurden der Bürgermeister der Stadt Rheinbach als Mitglied des Regionalen Arbeitskreises Entwicklung, Planung und Verkehr Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler (:rak) und ein Vertreter der Geschäftsstelle des :rak befragt. Für Frankfurt-RheinMain wurden vier Mitarbeiter des Verbandes, die für die regionale Flächennutzungsplanung, die regionale Statistik, das Bevölkerungsmonitoring und die Erhebung der Innenentwicklungspotentiale zuständig sind, als Gruppe interviewt.

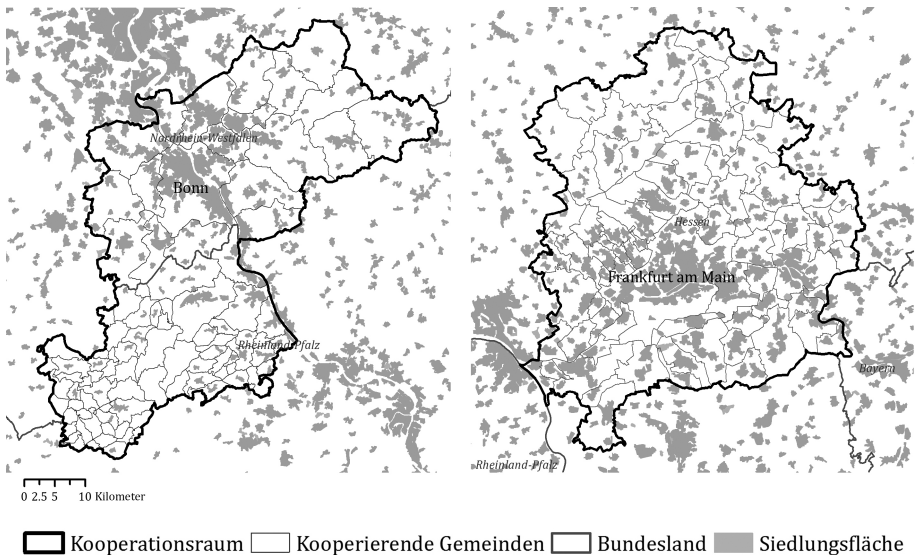


Abb. 8: Administrative Gliederung und Siedlungsstruktur der Fallstudien / Quelle: eigene Darstellung, Grenzen und Siedlungsflächen (DLM250) © BKG 2016

Ausgehend vom Thema Wohnen beziehen sich die Ausgangsfragen der Interviews auf interkommunale Konflikte und Kooperationsmöglichkeiten und die Rolle, die räumliche Information dabei spielen kann. Das Interview für das Beispiel Frankfurt/Rhein/Main wurde aufgezeichnet, das für das Beispiel :rak protokolliert. Die Vorgehensweise hat dabei explorativen Charakter. Die Auswertung der Aussagen erfolgte systematisch durch eine inhaltliche Kodierung entsprechend den Forschungsfragen. Die Aussagen der folgenden Kapitel 4.3 und 4.4 beziehen sich, wenn nicht anders gekennzeichnet, auf diese Gespräche.

### 4.3 Die freiwillige Kooperation in Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler

Bis zum Hauptstadtbeschluss am 20. Juni 1991, bei dem der Deutsche Bundestag entschieden hat, den Sitz des Parlaments und Regierungsfunktionen von Bonn nach Berlin zu verlagern, gab es zwischen der Stadt Bonn und dem Umland nahezu keine interkommunale Zusammenarbeit. Dies lag vor allem an der klaren Aufgabenteilung in der Region. Die Bundeshauptstadt Bonn war mit ihrem Angebot an Arbeitsplätzen im Dienstleistungssektor und ihrem Kulturangebot das Zentrum der Region. Die Umlandgemeinden erfüllten primär eine Entlastungsfunktion vor allem im Bereich Wohnen und Erholung (Kühne 2006). Die Politik und Verwaltung der Stadt Bonn hatte bis zum Sommer 1991 kaum einen Anreiz, die interkommunale Kooperation zu forcieren, da die Stadt Bonn, seitdem sie Bundeshauptstadt geworden war, ein anhaltendes demografisches und wirtschaftliches Wachstum zu verzeichnen hatte. Durch den Hauptstadtbeschluss geriet diese positive Entwicklung für die Stadt Bonn, aber auch für die gesamte Region, in Gefahr.

#### 4.3.1 Freiwillige Kooperationsform

Der Hauptstadtbeschluss gilt somit als Auslöser der freiwilligen interkommunalen Kooperation in der Stadtregion. Bereits am 21. Juni 1991, einen Tag nach dem Hauptstadtbeschluss, wurde der Vorläufer des :rak ins Leben gerufen. „Die Organisationsstrukturen gründeten sich spontan und bedarfsorientiert und unterlagen keinen strategisch-taktischen Überlegungen“ (Kühne 2006: 183). Dass die Kooperation ohne verfasste Strukturen begann und auch heute noch besteht, ist den besonderen Umständen geschuldet, die zu der interkommunalen Zusammenarbeit führten. Die Sorge um Arbeitslosigkeit, Abwanderung, einen Verfall der Immobilienwerte und einen Image- sowie Bedeutungsverlust (Aring 2003) und die Bereitstellung von Fördergeldern in Höhe von mehr als einer Milliarde Euro zur Bewältigung des Strukturwandels schufen „ein besonderes Klima, in dem man eher Animositäten überwinden und Kirchturmdenken zurückstellen konnte“ (Aring/Borchard/Hallenberg et al. 2005: 194). Bei den Gemeinden und Städten in der Region bestand die Hoffnung, im regionalen Verbund die Effekte des zu erwartenden Strukturwandels besser bewältigen zu können. Es gab die Befürchtung, dass der Region rund 15.000 Arbeitsplätze aus dem Bereich der Bundesbehörden und weiterer hauptstadtorientierter Einrichtungen durch die Verlagerung nach Berlin verlorengehen (Tengler 1999). Hinzu kam der Druck, sich im Wettbewerb der Regionen neu zu positionieren. Dazu wurden zeitnah nach dem

Juni 1991 mit dem „Fünf-Säulen-Modell“ erste Ideen für eine regionale Zukunftsstrategie präsentiert (Grotz 2000; Trommer 2003).

Seit November 2001 ist die freiwillige regionale Kooperation durch einen Kooperationsvertrag vertraglich geregelt. Es wurde unter anderem eine Geschäftsstelle eingerichtet, die inzwischen alle zwei Jahre zwischen dem Landkreis Ahrweiler, dem Rhein-Sieg-Kreis und der Bundesstadt Bonn wechselt. Die Finanzierung der Geschäftsstelle wird nach einem Einwohner- und Arbeitsplatzschlüssel auf die Gebietskörperschaften aufgeteilt. Die interkommunale Kooperation läuft informell ohne jegliche Institutionalisierung; dies bedeutet, dass der :rak keine Beschlusskompetenz besitzt. Der Arbeitskreis spricht jedoch Empfehlungen aus, die von den entsprechenden Planungsgremien (Kreistagen, Stadt- bzw. Gemeinderäten) vereinbart werden können. Der :rak stellt ein „wichtiges Bindeglied zwischen der örtlichen Planungshoheit der Städte und Gemeinden sowie der Regional- und Landesplanung dar“ (rak 2016: 5). In Bezug auf die Regional- und Landesplanung bringt sich der :rak im Sinne des Gegenstromprinzips auch in formelle Verfahren ein.

#### 4.3.2 Rahmenbedingungen und Herausforderungen

Inhaltlich konzentrierte sich die interkommunale Kooperation zunächst auf die konzeptionelle Bewältigung des Strukturwandels, von Beginn an aber auch auf eine gemeinsame Wohnungspolitik, insbesondere eine „nachhaltige und regional abgestimmte Wohnbauentwicklung“ (Ruckes/Schultz/Reinders 2008: 37). Dies liegt unter anderem daran, dass die Stadt Bonn während ihrer Zeit als Hauptstadt eine räumlich weit über ihre Stadtgrenzen hinausgehende wirtschaftliche, aber auch wohnraumbezogene Ausstrahlung hatte. So wohnten „mehr als ein Drittel der bei obersten Bonner Bundesbehörden Beschäftigten im Rhein-Sieg-Kreis bzw. im Kreis Ahrweiler“ (Tengler 1999: 45). Der Hauptstadtdeschluss werde – so die damalige Befürchtung – erheblichen Einfluss auf den regionalen Wohnungsmarkt haben. Infolge drohender Arbeitsplatzverluste wurde mit einem Fortzug von Einwohnern gerechnet, dies führe zu einem Überangebot an Wohnungen und somit zu Leerständen und einem Preisverfall von Immobilien.

Die Besonderheit dieses Fallbeispiels besteht darin, dass nicht nur themenübergreifend integriert gedacht und gehandelt wurde und wird, sondern auch räumlich integriert. Die nachhaltige und regional abgestimmte Wohnbauentwicklung bildet seit 1993 einen Schwerpunkt der Arbeit des :rak. Neben dem Ziel, Wohnbauflächen in ausreichendem Umfang zur Verfügung zu stellen, war die Formulierung von Qualitäten im Wohnungsbau stets Ziel der regionalen Kooperation. Qualitätsstandards für die Ausweisung von Wohnbauflächen sind unter anderem die Nähe zu Nahversorgungsmöglichkeiten sowie Haltestellen des schienengebundenen Personennahverkehrs und die Erreichbarkeit von Arbeitsplatzkonzentrationen sowie untergenutzten Infrastruktureinrichtungen. Einen weiteren wichtigen Schritt stellt das Handlungskonzept Wohnen 2020 Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler dar. Das Konzept sieht eine räumlich differenzierte, bedarfsgerechte und städtebaulich verträgliche Wohnungs- und Baulandbereitstellung vor, um „die Region langfristig als attraktiven Wohn- und Wirtschaftsstandort zu

erhalten, zu stärken und auszubauen“ (rak 2008a). Eine Herausforderung ist dabei das Konsensprinzip der freiwilligen Kooperation, da der :rak in der Regel nur Themen angeht, bei denen dieser eine hohe Chance zur Umsetzung sieht. Hinzu kommt, dass nicht immer alle beteiligten Akteure der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler bei jedem Vorhaben des :rak mitwirken. Dies wurde von den Interviewpartnern jedoch nicht als problematisch angesehen, da flexible regionale Zuschnitte je nach Thema und Projekt in den „rheinischen Regeln“ der freiwilligen interkommunalen Kooperation verankert sind (rak 2008c).

Als aktuelle Herausforderungen wurden vor allem die anhaltende Nachfrage nach Flächen für Wohnen und Gewerbe in Bonn genannt, die dort aber nur noch in sehr begrenztem Umfang vorhanden sind, sowie der Erhalt ausgewogener Sozialstrukturen in allen Kommunen, damit nicht einzelne Städte und Gemeinden überproportional belastet werden. Konflikte entstehen in der Region vor allem dann, wenn einzelne Kommunen Vorhaben umsetzen oder umsetzen wollen, die mit den gemeinsam vereinbarten Zielsetzungen für die gesamte Region scheinbar im Widerspruch stehen. Solche Ziele stehen beispielsweise in dem bereits genannten Handlungskonzept Wohnen.

#### 4.3.3 Regionales Monitoring

In der Umsetzungsstrategie für das Handlungskonzept Wohnen 2020 Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler aus dem Jahr 2008 ist unter anderem ein Monitoring für die Region vorgesehen. Für das Monitoring sollten bewusst nur „wenige, aussagekräftige und ohne erhöhten Kosten- und Zeitaufwand zu erhebende Daten“ verwendet werden (rak 2008b). Diese Indikatoren sollten vor allem internen Abstimmungsprozessen innerhalb des :rak dienen. Nach Aussage eines Mitarbeiters der Geschäftsstelle des :rak ist ein regionales Monitoring in dieser Form jedoch noch nicht umgesetzt worden. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass es zukünftig solch ein Monitoring geben könnte. Jedoch sei zu beachten, dass es dabei zu keiner Fokussierung auf statistische Kennwerte im Sinne von Ranglisten kommt. Diese Hierarchisierung der Kommunen könnte die konstruktive Stimmung und den Austausch im :rak negativ beeinflussen und wird somit als mögliches Konfliktpotenzial angesehen. Hinzu kommt, dass bei den Akteuren vor allem ein Interesse an kleinräumigen Daten besteht, die sich auf Teilräume von Städten und Gemeinden beziehen. Diese Daten sind jedoch in der Regel nicht ohne erhöhten Kosten- und Zeitaufwand zu erheben. Die finanzielle und personelle Ausstattung der Geschäftsstelle würde aktuell ein regionales Monitoring, das auch kleinräumige Daten erhebt oder aufbereitet und zur Verfügung stellt, nicht stemmen können. Die Datenerhebung wird durch die länderübergreifende Zusammenarbeit im :rak zusätzlich erschwert, da von zwei statistischen Landesämtern Daten bereitgestellt werden müssten.

Die Interviewteilnehmerinnen und -teilnehmer betonten jedoch, dass die einzelnen Gemeinden sehr wohl statistische Kennwerte zu Rate ziehen, um die Entwicklung, vor allem auch die Ausweisung neuer Wohnbauflächen, zu steuern und zukünftige Bedarfe zu ermitteln. In Bezug auf die Gemeinde Rheinbach wurden vor allem folgende Indikatoren genannt: Anzahl der tatsächlich zu- und weggezogenen Personen, Haushaltsstruktur der Zuzügler sowie die Anmeldezahlen aus Kindergärten und Schulen. Für die

Arbeit im :rak hilft aus Sicht der beiden Interviewpartner oft die Ortskenntnis der Teilnehmenden weiter. Diese kennen die Situation in ihren Städten und Gemeinden häufig sehr gut und können die vorliegenden statistischen Daten in der Regel dementsprechend interpretieren. Grundsätzlich schien ein regionales Monitoring für die interkommunale Entwicklung des Wohnens in Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler für die kommunalen Akteure bislang nicht die Bedeutung zu haben, die die Wissenschaft diesem Thema beimisst. Vielmehr erfolgte durch den kontinuierlichen Austausch zwischen den Mitgliedern des :rak eine Verbreiterung der gemeinsamen Informationsbasis.

#### **4.3.4 Erfolgsfaktoren und Zukunft der interkommunalen Kooperation**

Wichtigster Erfolgsfaktor für die Zusammenarbeit des :rak ist das seit 25 Jahren aufgebaute Vertrauen zwischen den Teilnehmenden. Die Erfahrung, dass trotz oder gerade wegen der freiwilligen Kooperation viele konkrete Projekte in der Region umgesetzt werden konnten und im Konsens strategische Entscheidungen getroffen und dann von den entsprechenden Planungsgremien vereinbart wurden, hat dazu maßgeblich beigetragen.

Die Interviewpartner betonten, dass es wichtig sei, die Eigenständigkeit der Städte und Gemeinden nicht aufzugeben, sondern sich darauf zu fokussieren, gemeinsame Interessen hervorzuheben und durchzusetzen. In diesem Zusammenhang wurde ausdrücklich erwähnt, dass die kommunale Planungshoheit auch in Zukunft unangetastet bleiben soll. Grundsätzlich sei es wichtig zu akzeptieren, dass es je nach Thema Antrieber und Mitläufer gibt. Dies ist weder hinderlich noch verwunderlich, denn nicht jedes Thema ist von gleich großer Bedeutung für die im :rak beteiligten Akteure. Als weiterer Erfolgsfaktor der interkommunalen Kooperation wurde die Vermeidung von Konkurrenz bei der Akquise von Fördergeldern genannt. Bei Ausschreibungen werden zunächst die Städte und Gemeinden in der Region mit den besten Chancen auf einen erfolgreichen Antrag identifiziert und entsprechende interkommunale Zusammenschlüsse gebildet.

Ein aktuelles Beispiel für einen interkommunalen Zusammenschluss in der Region ist das Projekt „BonnUmland – shaREgion“. Die Stadt Bonn und umliegende Gemeinden des Rhein-Sieg-Kreises haben sich erfolgreich beim Landesaufruf StadtUmland.NRW mit einem Zukunftskonzept zur interkommunalen Kooperation beworben. Ausgangspunkt dieser geplanten interkommunalen Kooperation ist unter anderem, dass die verfügbaren Flächenreserven für den Wohnungsbau vor allem in der Stadt Bonn begrenzt sind. Laut dem Flächennutzungsplan stehen Bonn weniger als 100 ha Reservefläche an Wohnbauflächen zur Verfügung, da ein Großteil der noch unbebauten Flächen dem Landschafts- und Naturschutz dienen. Die Bezirksregierung Köln geht aufgrund der prognostizierten Bevölkerungs- und Haushaltszunahme in Bonn jedoch vom fünffachen Bedarf der noch vorhandenen Reservefläche für den Wohnungsbau bis zum Jahr 2035 aus (MBWSV NRW). Deshalb soll versucht werden, Wohnbauflächen, die der Stadt Bonn aufgrund der Prognosen bei der Aufstellung eines neuen Regionalplans zustehen würden, für umliegende Gemeinden zu sichern. Ein wichtiger Aspekt dieses Projektes sei es, auszuloten, ob und wie eine gemeinsame Entwicklung von Wohnbauflächen zwischen Kommunen geregelt werden kann. Interkommunale

Gewerbegebiete gibt es schon seit Längerem, aber mit dem Versuch, Wohngebiete interkommunal zu entwickeln, betritt man zumindest in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler Neuland. Dabei könnten die Erschließungskosten und die Kosten für den Bau und den Betrieb der sozialen Infrastruktur zwischen der Stadt Bonn und den Umlandgemeinden geteilt werden, ebenso wie Einnahmen aus dem Verkauf der Grundstücke und durch hinzugewonnene Bewohner. Ob und wie diese Idee praktisch umzusetzen ist, bleibt zu beobachten.

Im Jahr 2016 hat der :rak ein neues Leitbild für die Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler unter dem Titel „Starke Region – Starke Zukunft“ verabschiedet. Darin werden fünf Herausforderungen der zukünftigen regionalen Zusammenarbeit benannt: „Raumstrukturen aktiv gestalten, Für künftige Generationen planen, Ökologische Ziele setzen, Innovative Region für eine mobile Wissensgesellschaft und Unser besonderes Profil für Europa“ (rak 2016: 3). Dieses Leitbild soll die neue Basis der gemeinsamen Zusammenarbeit sein und ist das Ergebnis eines Arbeits- und Diskussionsprozesses der Mitgliedskommunen. Das darin formulierte Selbstverständnis des :rak dient als Grundlage der freiwilligen interkommunalen Kooperation. Dadurch sollen auch in Zukunft Interessenskonflikte in der Region ausgeglichen und eine nachhaltige Regionalentwicklung ermöglicht werden (rak 2016).

#### **4.4 Die formelle Kooperation in FrankfurtRheinMain**

Die Kooperation der Gemeinden in der Stadtregion um Frankfurt erfolgt im Rahmen des Regionalverbands FrankfurtRheinMain. Charakteristisch für das Verbandsgebiet ist die suburbane Siedlungsstruktur (Hamel/Keil 2015), deren Polyzentralität auch in administrativer Hinsicht die Möglichkeiten und Herausforderungen in der Kooperation bestimmt. Die Koordination der Siedlungsentwicklung gehört aus diesem Grund zu den Kernaufgaben des Verbandes, der für die Aufstellung und die Weiterentwicklung des 2011 in Kraft getretenen regionalen Flächennutzungsplans zuständig ist (Müller 2016).

##### **4.4.1 Formelle Kooperationsform**

Ausgangspunkt für die interkommunale Kooperation war die Schaffung des Verbandes im Jahr 2000, die entgegen starken Widerständen seitens der Landkreise und Gemeinden sowie der Überprüfung durch Normenkontrollklagen durch die Landesregierung erfolgte (Domhardt/Hillgardt 2011). Durch den Verband sollte eine Bündelung regionaler Planungs- und Trägerschaftsaufgaben erreicht werden, um einen innerregionalen Lasten- und Nutzenausgleich zu ermöglichen. Dies konnte politisch jedoch nicht umgesetzt werden (Bördlein 2001: 185). Die im Verband organisierte regionale Kooperation beschränkt sich somit auf die Flächennutzungsplanung, die Beratung der Kommunen in der Stadtentwicklung und die Bereitstellung von räumlichen Planungsinformationen. Der Verband befindet sich in Trägerschaft der Mitgliedskommunen, die in der Verbandskammer gemeinsame Entscheidungen zum regionalen Flächennutzungsplan treffen.



Ausgehend von aktuellen Fragestellungen für die Entwicklung des Raumes dient die Verbandsstruktur auch als Basis für die freiwillige Kooperation. Um die Kooperation regionaler Akteure, wie z. B. Kommunen oder Wohnungswirtschaft, bei der Schaffung von Wohnraum zu unterstützen, wurde beispielsweise ein Runder Tisch zum Thema Wohnen etabliert. Sein Ziel ist die abgestimmte Bereitstellung und Vermarktung von Bauland für den Mehrfamilienhausbau durch Wohnungsbaugesellschaften und -genossenschaften sowie öffentliche und private Investoren. Die zentrale Herausforderung ist dabei die Förderung der baulichen Entwicklung im Umland, da besonders in Frankfurt die Flächenpotenziale ausgeschöpft sind.

#### **4.4.2 Rahmenbedingungen und Herausforderungen**

Aktuelle Herausforderungen für die kommunale und regionale Planung im Handlungsfeld Wohnen ergeben sich aus dem demografischen Wachstum, ansteigenden Miet- und Kaufpreisen von Wohnimmobilien und aus der daraus resultierenden Verknappung des bezahlbaren Wohnraums. Konkret wird seitens des Verbandes ein Bedarf von 184.000 zusätzlichen Wohnungen bis zum Jahr 2030 gesehen, der sich aus Zuwanderung und Bestandsanpassung ergibt. Schrumpfung wird für das Verbandsgebiet nicht prognostiziert. Eine hohe Nachfrage nach Wohnraum besteht vorrangig in den Kommunen entlang des Mains. Der Verband als Träger der gemeinsamen Flächennutzungsplanung sieht seine Aufgabe darin, ausreichende Wohnbauflächen an geeigneten Standorten auszuweisen, sodass diese von den Kommunen entwickelt werden können.

Seit der Veröffentlichung im Jahr 2011 wurden nur 10% der im regionalen Flächennutzungsplan für zukünftiges Wohnen ausgewiesenen Flächen auch entwickelt. Die Gründe dafür lassen sich in den unterschiedlichen kommunalen Wohnungspolitikern finden. Zunächst zeichnet sich in der regionalen Betrachtung eine deutliche Unterscheidung zwischen Kommunen ab, die auf Wachstum setzen, und solchen, die ihren Wohnungsbestand nicht erweitern wollen. Letztere argumentieren, dass sie sich nicht dazu verpflichtet sehen, Wohnraum für den Ballungsraum zu schaffen. Unter Verweis auf Folgekosten für die soziale Infrastruktur wird eine zusätzliche Wohnentwicklung abgelehnt. Kommunen mit einer klaren Wachstumspolitik hingegen beabsichtigen eine Wohnbebauung mit geringen Dichten im Einfamilienhausbereich, um entsprechende soziale Schichten anzusprechen. Für die jeweilige Zielsetzung erscheint dabei weniger die Lage in der Stadtregion ausschlaggebend, vielmehr sind es die Einstellungen kommunalpolitischer Akteure. Schließlich kann festgehalten werden, dass bestimmte Kommunen für bestimmte Wohnformen stehen und dass diese Images auch in der regionalen Planungspolitik akzeptiert werden. Folglich ist die Region außerhalb der Kernstädte klar von Einfamilienhäusern geprägt.

Hinsichtlich der Schaffung von zusätzlichem Wohnraum durch Verdichtung von Beständen zeigt sich eine zurückhaltende Einstellung in den Kommunen. Aus Sicht des Regionalverbandes wird hier auch von Gemeinden mit einem etablierten Angebot im Mehrfamilienhausbereich der Bau von zusätzlichem Wohnraum durch Verdichtungsmaßnahmen kritisch gesehen. Gerade der Nutzung der aus baulicher Sicht gut erschließbaren Potenziale in der Zeilenbebauung werden Gegenargumente gegenüber-



gestellt. Auch hier scheinen erwartete Folgekosten der Infrastrukturanpassung einer Schaffung von zusätzlichem Wohnraum entgegenzustehen.

Die Frage einer Verdichtung stellt sich ebenfalls im Neubau und in der Außenentwicklung. Auch hier wurden und werden die Möglichkeiten der Schaffung von mehr Wohnraum durch eine höhere bauliche Dichte im Allgemeinen nicht genutzt. Im regionalen Flächennutzungsplan werden Minimal- und Maximalwerte für städtebauliche Dichten angegeben. Sie werden in den Festsetzungen der verbindlichen Bauleitplanung der Gemeinden meist deutlich unterschritten, sodass sie unter den von der Landesplanung festgelegten Werten der anzustrebenden Minstdichten liegen. Trotz der hohen Nachfrage wird mit geringer Dichte gebaut. Aktuell ist allerdings zu erkennen, dass sich die Bebauungsdichten leicht erhöhen. Dennoch werden Lösungen diskutiert, um stärkere planerische Vorgaben zu Minstdichten einzuführen. Eine Erhöhung der möglichen Bebauungsdichte trägt jedoch nur bedingt zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum bei, da in Hessen keine Quoten für sozialen Wohnungsbau existieren. Für die Kooperation zur integrierten Entwicklung des Wohnens auf regionaler Ebene zeigen sich somit zentrale Herausforderungen. Im Rahmen der gemeinsamen Flächennutzungsplanung und darüber hinaus stellt sich besonders die Verdichtung im Bestand, aber auch eine Verdichtung im Neubau als Grundlage für die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum dar.

#### **4.4.3 Regionales Monitoring**

Aus der Flächennutzungsplanung leitet sich für den Regionalverband die Aufgabe ab, eine kontinuierliche Raubeobachtung im Sinne eines Monitorings durchzuführen, die neben der gemeindlichen auch auf kleinräumiger, städtebaulicher Ebene ansetzt. Grundsätzlich werden Daten auf Ebene der Gemeinden erhoben und ausgewertet. Diese werden im Rahmen der Flächennutzungsplanung verwendet. Darüber hinaus werden weitere Daten erhoben, um Kommunen zu beraten, die beim Verband Planungsinformationen anfragen. Diese weitergehende kleinräumige Datenerfassung erfolgt freiwillig und in Kooperation mit den Kommunen. Nach außen werden die Daten lediglich auf gemeindlicher Ebene dargestellt und ausgegeben. Für die jeweilige Kommune selbst werden die Informationen kleinräumig angeboten, sodass Informationsbedarf und planungspolitische Interessen berücksichtigt werden können. Das kleinräumige Geoinformationsangebot umfasst Innenentwicklungspotenziale und die Bevölkerungsstruktur. Es wird den Kommunen in einem WebGIS zur Verfügung gestellt. Ziel dieser Lösung ist es, die Informationen ohne erforderliche Software und einfach zugänglich für die kommunalen Verwaltungen bereitzustellen. Damit kommt der Verband seiner Aufgabe nach, kommunale Planungsprozesse mit räumlichen Informationen zu unterstützen.

Die Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen durch den Regionalverband (Müller 2016) gliedert sich in zwei Ebenen. Zunächst werden unbebaute Flächen im Innenbereich nach festgelegten Parametern für das gesamte Verbandsgebiet automatisiert erhoben. Darauf aufbauend können die Kommunen mit ihrer Ortskenntnis in einer freiwilligen zweiten Stufe die bereits erfassten Potenziale detaillierter beschreiben und ggf. Flächen herausnehmen oder ergänzen, um die Potenziale zu konkretisieren.

Nach Einschätzung des Verbandes kann dadurch neben der inhaltlichen Kooperation auch der Wissenstransfer zur Nutzung und Einbeziehung geographischer Informationen in kommunalen Entscheidungsprozessen unterstützt werden. Die Bewertung der Flächenpotenziale im Innenbereich zeigt, dass diese grundsätzlich den für die Befriedigung der prognostizierten Nachfrage erforderlichen Wohnungsbau aufnehmen könnten. Bei einer differenzierten Betrachtung des regionalen Bestandes zeigt sich aber, dass die Standorte der potenziellen Flächen räumlich nicht immer mit der Nachfrage übereinstimmen.

Das räumliche Bevölkerungsmonitoring erfolgt im Gegensatz zum Monitoring der Innenentwicklung nicht flächendeckend, sondern ausschließlich mit kooperierenden Kommunen. Diese geben Daten der Meldeämter zu Wohnorten, Alter sowie Nationalität der Bevölkerung jährlich an den Verband weiter, sodass sich neben der räumlichen Struktur auch Prozesse aufzeigen lassen. Die Daten liegen nach der Aufbereitung georeferenziert vor. Die räumlichen Informationen zur Bevölkerungsentwicklung werden aggregiert und in rasterbasierter Form (Dichtewolken) an die betreffenden Kommunen zurückgegeben. Eine Nutzung dieser Informationen für die interkommunale Kooperation durch die Gemeinden selbst scheint aktuell noch nicht stattzufinden.

Anhand der Kombination von Informationen zur Innenentwicklung und zur Bevölkerungsentwicklung lassen sich Potenziale für die interkommunale Kooperation aufzeigen. Auf diese Weise ließen sich bauliche Strukturen gemeinsam mit Nutzungszyklen von Nachbarschaften analysieren. Hierdurch können anstehende Übergänge und Nutzerwechsel seitens der kommunalen Planung frühzeitig erkannt und Strategien zu Anpassung und Umbau von betroffenen Beständen entwickelt werden. Auf diese Weise können auch neue Möglichkeiten für eine an die infrastrukturelle Versorgung angepasste Verdichtungen aufgezeigt werden.

#### **4.4.4 Erfolgsfaktoren und Zukunft der interkommunalen Kooperation**

Für die interkommunale Kooperation im Rahmen des Regionalverbandes Frankfurt-RheinMain lässt sich abschließend festhalten, dass sie durch landespolitische Vorgaben von den Kommunen des stadtreionalen Verflechtungsraumes eingefordert wurde. Diese formale Kooperation wird durch die Initiierung weiterer freiwilliger Kooperationen durch den Regionalverband ergänzt. Die Bereitstellung von Geoinformation für die stadtreionale und kommunale Planung kann hierfür beispielhaft gesehen werden. Deutlich wird dabei die zentrale Stellung des Verbandes, dessen Aufgabe es ist, Angebote für eine Kooperation zu schaffen. Ausschlaggebend ist jedoch, inwieweit diese Angebote von den Kommunen für eine interkommunale Kooperation genutzt werden (können). Wie die Ergebnisse des Monitorings in der kommunalen Wohnungspolitik genutzt werden, scheint sehr stark von einzelnen Akteuren in Politik und Verwaltung abhängig zu sein. Zukünftig stellt sich darüber hinaus die Frage, inwieweit die räumlichen Informationen in einen interkommunalen Austausch zur Entwicklung des Wohnens, der über das Mindestmaß der gemeinsamen Flächennutzungsplanung hinausgeht, Eingang finden können. Über die Nutzung der kleinräumigen Daten im Rahmen der interkommunalen Kooperation konnten bisher noch keine Erfahrungen gesammelt werden.

Zunächst gilt es für den Verband, die Möglichkeiten eines Monitorings auszuloten und ein Angebot bereitzustellen, das in kommunale Entscheidungsprozesse einfließen kann. Der Erfolg der freiwilligen Ansätze des interkommunalen Monitorings in FrankfurtRheinMain wird sich folglich erst in der zukünftigen Nutzung zeigen. Die Bedeutung der stadtreionalen Bereitstellung von Planungsinformationen zu Flächenpotenzialen lässt sich bereits in der Debatte zur Deckung des aktuellen und zukünftigen Wohnflächenbedarfs in der Stadtregion erkennen. Hier stützen räumliche Informationen zu den Flächenbedarfen und -potenzialen die interkommunalen Aushandlungsprozesse zur zukünftigen Entwicklung des Wohnens. In diesem Sinne basiert auch die informelle Kooperation im Rahmen des Runden Tisches Wohnen auf den im Monitoring zur Innenentwicklung dargestellten Potenzialen zur Verdichtung oder Neuausweisung von Flächen.

Inhaltlich wird für die interkommunale Kooperation die Schaffung von Wohnraum auch zukünftig hohe Relevanz haben. Konzeptionell spielt dabei die neue Gebietskategorie für Mischnutzungen (Urbane Gebiete) eine zentrale Rolle. Über die Ausweisung Reiner Wohngebiete in Umlandgemeinden hinaus sollen multifunktionale und gut erschlossene Standorte entwickelt werden. Die hierbei in den Fokus rückenden Standorte an den regionalen Schienenachsen zeigen aber, dass hier Flächenpotenziale weitgehend ausgenutzt sind. Es wird außerdem deutlich, dass die regionale Entwicklung des Schienennahverkehrs eine starke Verflechtung mit dem Handlungsfeld Wohnen aufweist. Räumlich integriertes Handeln für das Wohnen muss folglich nicht nur den gemeinsamen stadtreionalen Kontext berücksichtigen, sondern auch inhaltliche Grenzen der Fachplanung überschreiten.

Grundsätzlich zeigt sich zudem, dass die bauliche Entwicklung auch durch den planerischen Schutz von Grünzügen an ihre Grenzen stößt. Bei den limitierten Flächenpotenzialen erfährt die Bestandsentwicklung im Einfamilienhausbereich erhöhte Bedeutung. Deutlich erkennbar werden in Beständen der 1950er bis 1970er Jahre aktuell Seniorenhaushalte durch Familienhaushalte abgelöst. Dies hat zur Konsequenz, dass die durchschnittliche Wohnfläche pro Haushalt im Verbandsgebiet trotz des allgemeinen Trends der Zunahme kleinerer Haushalte nur moderat ansteigen wird. Die Nutzung der bestehenden Wohnflächen wird somit intensiviert.

#### **4.5 Interkommunale Kooperation und regionales Monitoring als Chance für die integrierte Entwicklung des Wohnens in städtischen Räumen**

Der Vergleich der stadtreionalen Fallstudien zur räumlichen Dimension der integrierten Entwicklung des Wohnens zeigt große Ähnlichkeiten bezüglich der Herausforderungen und Konflikte zwischen prosperierenden Großstädten und ihrem Umland. Einer dieser Konflikte ist die Ausweisung von Flächen für den Geschosswohnungsbau, um bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Damit eng verbundenen scheint die Diskussion um die mögliche Zuwanderung von Haushalten mit geringerem sozioökonomischen Status und die damit einhergehende zusätzliche Belastung der kommunalen Haushalte durch Sozialleistungen zu sein.

Dieser Konflikt ist in den untersuchten städtischen Räumen aber auch Anlass für eine interkommunale Kooperation, da erkannt wird, dass hier Lösungen erforderlich werden, um andere gemeinsame Zielvorstellungen wie den gewünschten Zuzug von Unternehmen und Arbeitskräften in die Region erreichen zu können. Gefragt sind stadtregionale Lösungen für die sich aus dem Wachstum ergebenden Effekte, wie steigende Mieten und geringer werdende Flächenpotenziale. Bei beiden Fallstudien ist das Thema Wohnen somit ein zentrales Argument für die interkommunale Kooperation.

Diese beruht auf zwei unterschiedlichen Ansätzen. In der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler erfolgte der Beginn der Zusammenarbeit freiwillig vor dem Hintergrund des Hauptstadtdeschlusses und der Sorge um Arbeitslosigkeit, Abwanderung und Leerstand. In Frankfurt/Rhein/Main mit einer Vielzahl ökonomisch und politisch starker Kommunen wurde die Zusammenarbeit durch das Land eingefordert und in einem formellen Rahmen organisiert, um die Kooperation trotz gegenläufiger Interessen in den Kommunen zu forcieren. Für die Entwicklung des Wohnens können somit zwei Wege aufgezeigt werden, um stadtregionale Lösungsansätze zu entwickeln. Die Frage, ob eine freiwillige (im untersuchten Fall bottom-up) oder eine formalisierte (im untersuchten Fall top-down) Zusammenarbeit angebracht ist, lässt sich nicht allgemein beantworten. Dies sollte einzelfallbezogen auf Grundlage der Problemwahrnehmung und -bewertung der beteiligten Akteure erfolgen.

Für die Entwicklung des Wohnens im Rahmen einer interkommunalen Kooperation scheint ein regionales Monitoring grundsätzlich sinnvoll zu sein, um Handlungserfordernisse erkennen, Informationsgrundlagen verbessern und Diskussionen versachlichen zu können. Vor allem kleinere Kommunen können von einem regionalen Monitoring profitieren, da sie ein aufwendigeres Monitoring nicht selbst betreiben können. Durch die Bündelung von finanziellen und personellen Ressourcen mehrerer Kommunen kann ein regionales Monitoring aufgebaut werden, das aus planerischer Sicht auch dem Bedürfnis nach räumlichen Informationen auf der Quartiersebene gerecht werden kann. Hierfür steht das Beispiel des Regionalverbandes Frankfurt/Rhein/Main. Im Gegensatz dazu wurde das vom :rak ursprünglich vorgesehene Monitoring nicht umgesetzt, da in der Geschäftsstelle des :rak dazu aktuell entsprechende Ressourcen nicht bereitstehen und die Meinung vorherrscht, dass der regelmäßige Austausch untereinander im Vordergrund stehen sollte.

Bei der Umsetzung eines regionalen Monitorings ist davon auszugehen, dass eine Einführung auf Grundlage einer formellen interkommunalen Kooperation aus politischer Sicht, aber auch hinsichtlich personeller und finanzieller Ausstattung einfacher sein dürfte. Um zu stadtregionalen Lösungen, wie beispielsweise der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum, zu kommen, ist aber die interkommunale Kooperation im Sinne eines persönlichen Austauschs von Akteuren grundlegend, um Vertrauen zu schaffen. Neben einem regionalen Monitoring scheinen somit auch regelmäßige Treffen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus kommunalen Verwaltungen benachbarter Kommunen geeignet, um gemeinsame regionale Handlungserfordernisse zu identifizieren und die integrierte Entwicklung des Wohnens in städtischen Räumen zu stärken. Allerdings sind freiwillige Kooperationen, die auf dem Konsensprinzip beruhen, nicht immer in der Lage, stadtregionale Lösungen gegenüber Einzelinteressen durchzusetzen. Hier zeigt sich die Bedeutung formalisierter Zusammenarbeit.

Welche Chancen Monitoring aus planerischer und technischer Sicht zukünftig für die integrierte Entwicklung des Wohnens birgt, gilt es weiterhin zu untersuchen. Von Interesse könnten hierbei offene Datenangebote von Unternehmen oder nutzergenerierte geographische Informationen sein (Zielstra/Zipf 2010). Diese könnten vor allem aus Gründen der gesamträumlichen und somit administrative Grenzen überschreitenden Verfügbarkeit von Interesse für interkommunale Kooperationen sein (Elrick 2016). Allerdings stellen sich hier auch Fragen hinsichtlich der Eignung nicht öffentlicher – im Sinne von staatlichen – Quellen für politische Entscheidungsprozesse.

Wichtig zu erwähnen ist, dass ein Monitoring lediglich Argumente für einen politischen Entscheidungsprozess liefern kann. Dabei sollte eine klare Trennung zwischen der Erfassung der räumlichen Entwicklung durch ein regionales Monitoring und deren Bewertung von einem politischen Standpunkt aus erfolgen (Gnest 2008). Nicht vergessen werden darf allerdings, dass es einen politischen Prozess erforderlich macht, um sich auf die Inhalte des Monitorings zu einigen. Hier unterscheiden sich Top-down- und Bottom-up-Kooperationen grundsätzlich. Somit ist es nicht nur wichtig zu hinterfragen, ob und wie Informationen bei planungspolitischen Abwägungen Berücksichtigung finden (Geertman 2006), sondern auch, welche als richtig und wichtig empfundenen Inhalte in ein Monitoring einfließen sollen.

Interkommunale Kooperation zwischen benachbarten Kommunen oder zwischen Kernstadt und Umland ist vor allem dann eine Chance für die integrierte Entwicklung des Wohnens, wenn es eine gemeinsame Wahrnehmung von stadtreionalen Herausforderungen und deren Lösungsmöglichkeiten durch die beteiligten Kommunen gibt. Mit dieser gemeinsamen Basis kann die Kooperation von den beteiligten Akteuren als gewinnbringend angesehen werden. Ein räumliches Monitoring kann hierbei argumentativ unterstützen, eine Vertrauensbasis aber nicht ersetzen.

Julia Jarass, Mei-Ing Ruprecht, Jan Üblacker, Anja Müller, Simone Planinsek

## 5 Spielerische Ansätze des Wissenstransfers im Handlungsfeld „Wohnen“

Wie lässt sich das Thema „Integrierte Entwicklung des Wohnens“ veranschaulichen? Wie lassen sich kooperatives Handeln erproben und die komplexe Situation der Akteure im Handlungsfeld „Wohnen“ greifbarer machen? Mit dem Ziel, die Erkenntnisse auch an jüngere Zielgruppen weiterzugeben, entstanden zwei Ideen: ein Wissenschaftscomic und ein Planspiel.

### 5.1 Integrierte Wohnungsbestandsentwicklung in „schwarz-weiß“

Der Comic richtet sich an Laien, die einen humorvollen Eindruck vom Thema „Wohnungsbestandsentwicklung“ erhalten möchten. Dabei werden eine integrierte und eine nicht integrierte Entwicklung einander gegenübergestellt, um im Schwarz-Weiß-Kontrast aufzuzeigen, welche Pfade bei der Bestandsentwicklung eingeschlagen werden können. Der Comic greift das Thema Bestandsentwicklung auf, um auf eine sehr einfache Art und Weise die Komplexität und einige mögliche Fallstricke des Themenfeldes abzubilden. Zunächst wird der mögliche Zielkonflikt zwischen der energetischen Modernisierung von Bestandsgebäuden und der sozial verträglichen Mietpreisgestaltung/-erhöhung aufgegriffen (§ 559 BGB). Darüber hinaus wird auch die Verantwortung der öffentlichen Hand, hier stellvertretend auf kommunaler Ebene, und die Eigenverantwortung der Mieterinnen und Mieter skizziert (vgl. Kapitel 3.1 Akteure als Schlüssel). Den maßgeblichen Einfluss auf das Geschehen nimmt jedoch das Wohnungsunternehmen – mit höchst unterschiedlicher Motivation (hier Renditeorientierung und sozialverträgliche Bestandsentwicklung).

In den kommenden 20 Jahren sollen, bedingt durch den Lebenszyklus der Bausubstanz, etwa zehn Millionen Wohngebäude, d.h. etwa 50% des gesamten Wohngebäudebestandes, modernisiert werden. In diesem Zusammenhang ergibt sich die Möglichkeit, bis zum Jahr 2050 den Wohngebäudebestand weitestgehend klimaneutral zu gestalten (BMWi 2014: 2). Diese Zahlen verdeutlichen die große Relevanz der energetischen Gebäudemodernisierung. Die Diskussion um „bezahlbares Wohnen“ durch das Bündnis für Wohnen und Bauen auf Bundesebene zeigt, welche Konflikte damit einhergehen: die Energie-Einsparverordnung und das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz sollen strukturell neu konzipiert werden. Denn der Konflikt ist offensichtlich: ein sehr hoher energetischer Anspruch ist nicht unbedingt mit bezahlbarem Wohnen vereinbar (BMUB 2017: 46).

Der Comic soll die Bedeutung der Bestandsentwicklung darstellen. Aber so einfach ist die Modernisierung nicht, zumindest nicht in „Metropol“... (s. Anhang).

## 5.2 Integrierte Brachflächenentwicklung selbst erproben

Um die komplexen Zusammenhänge integrierter Stadtentwicklungsprozesse begreifbar zu machen und spielerisch zu erproben, wurde ein Planspiel konzipiert. Am Beispiel einer fiktiven innerstädtischen Brachfläche soll verdeutlicht werden, welche Akteursgruppen bei der Entwicklung einer solchen Fläche eingebunden sind und welche Themenbereiche relevant und miteinander verknüpft sind, also Kooperationen verschiedener Akteure erfordern. Dabei geht es darum, sich in eine Rolle hineinzuversetzen und die Situation aus der jeweiligen Perspektive zu betrachten. Durch das Aufeinandertreffen vielfältiger Interessen wird schnell deutlich, dass Verhandlungen und Kompromisse mit anderen Akteuren notwendig sind und es stellt sich die Frage, wie eine Integration verschiedener Themen und Akteursgruppen erreicht werden kann. Das in diesem Zusammenhang entwickelte Planspiel richtet sich insbesondere an Studierende und Personen im Berufseinstieg aus den Bereichen Stadtplanung, Raumplanung, Geographie, Soziologie sowie Architektur und soll diese an die Planungspraxis heranführen.

Für ein besseres Verständnis zur Planspielmethode im Bereich der integrierten Stadtentwicklung werden zunächst einige konzeptionelle Grundlagen vorgestellt. Anschließend werden die Ziele des Spiels, das Szenario, die Akteursgruppen und der Spielablauf erklärt. Der Beitrag schließt mit der Darstellung einiger Erfahrungen aus den ersten Durchführungen des Planspiels.

### 5.2.1 Lernen für die Planungspraxis

Ursprünglich kommt das Planspiel aus dem militärischen Bereich, wo es von Generälen zum Testen von Kriegsstrategien auf einer Landkarte verwendet wurde (Capaul/Ulrich 2010: 15). Heute geht es bei Planspielen insbesondere darum, in eine Situation einzutauchen, in der ein reales oder hypothetisches Szenario vereinfacht abgebildet wird. In mehreren Spielphasen, praktisch im Zeitraffer, können sich die Teilnehmenden mit dem Planspielszenario vertraut machen, die Rahmenbedingungen und Ziele ihrer Rolle analysieren, mit anderen Teilnehmenden verhandeln, Entscheidungen treffen und Kompromisse finden. Eine Arbeitsdefinition für Planspiele lautet: „Die Teilnehmerinnen erfahren im Plan-/Simulationsspiel einen ausgewählten Teil der Wirklichkeit sehr direkt, indem sie sich aktiv an einer Simulation dieser Wirklichkeit beteiligen“ (Capaul/Ulrich 2010: 16 f.).

Planspiele eignen sich insbesondere zur Vermittlung komplexer Sachverhalte und Zusammenhänge, die eine schnelle Auffassungsgabe und spontanes Entscheiden erfordern. Es gibt zahlreiche Planspielformen, wie z. B. Individualplanspiele ohne Trainerbegleitung, Planspiele als Brettspiel, Planspiele mit unterschiedlichem Einsatz von Computern (als Fernplanspiel, mit PC-Simulation, E-Mail-Kommunikation) oder Planspiele mit dem Schwerpunkt Kommunikation (Blötz 2015: 13). Im angelsächsischen Raum wird von „Simulation and Gaming“ gesprochen und zwischen „Simulation Games“, die im Ausbildungsbereich verwendet werden, und „Policy Exercises“ als Strategieplanspiele unterschieden (Capaul/Ulrich 2010: 17). Wenn es um eine berufsbezogene Planspielanwendung geht, so kann man auch von einem „Labor“ sprechen,

bei dem experimentelle Handlungsstrategien erprobt und das Verhalten sozialer Systeme reflektiert werden können (Blötz 2015: 15). Andere Beispiele haben wiederum als Praxistest das Ziel, neue gesetzliche Regelungen im Hinblick auf deren Auswirkungen und Praktikabilität in Kommunalverwaltungen wirklichkeitsnah zu testen (Difu 2017: 15). Die Planspielmethodik greift mit der Simulation, dem Spiel, dem Rollenspiel und der Fallstudie vier unterschiedliche Methoden auf, die jeweils mehr oder weniger ausgeprägt sind (Capaul/Ulrich 2010: 19).

Der Mehrwert eines Planspiels besteht darin, selbst Handlungen durchzuführen und dadurch nachhaltig Wissen und Kompetenzen zu erwerben. Anstelle von Frontalunterricht (hören, sehen) oder Gruppenarbeit (Informationen extrahieren, selbst vortragen) geht es um das intensive „Be-Greifen“ von Lernmaterial, bei dem unterschiedliche Sinne eingesetzt werden und der Lernerfolg sehr hoch ist (Gemmer et al. 2004: 74). Zudem kann das wiederholte Einüben von Handlungen dazu führen, dass dieses Handlungsschema später in komplexen Situationen ganzheitlich zur Verfügung steht. Studien zeigen, dass das methodisch-strategische Lernen insgesamt eine hohe Relevanz hat. Bei Studierenden kommt hinzu, dass sie im Gegensatz z.B. zu Schülerinnen und Schülern aufgrund ihrer Reife ein hohes Abstraktionsvermögen besitzen und auch theoretisches Wissen in die Praxis umsetzen können (Klippert 2008: 14 f.). Mit Planspielen kann also im Seminar erworbenes Wissen praktisch erprobt und verankert werden. Dies erscheint umso sinnvoller, als dass Handeln und Entscheidungsprozesse im späteren Berufsleben Planender von einer hohen Komplexität und einer Vielzahl von Akteuren geprägt sind.

Planspiele werden an Hochschulen im Rahmen von Vorlesungs- oder Seminarreihen angeboten. Sie werden meist positiv aufgenommen, sind aber aufgrund fehlender oder nicht verfügbarer Spielvorlagen nicht weit verbreitet. Ein Grund dafür ist sicherlich, dass Planspiele von Lehrenden im Vergleich zu üblichen Lehrmethoden wie der „Vor-Lesung“ ein erhöhtes Maß an Vorbereitung erfordern. Da sie größere Lernerfolge bei Studierenden versprechen, sollten Planspiele jedoch als wichtiger Bestandteil einer zeitgemäßen Hochschuldidaktik angesehen werden. Sie können das Repertoire aktivierender Lehrmethoden bereichern und sollten zukünftig häufiger eingesetzt werden, um Studierende nachhaltig in komplexem Handeln für ihre Berufspraxis zu schulen.

### 5.2.2 Ziel des Spiels

Mit dem erarbeiteten Planspiel soll erreicht werden, dass sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit zentralen Fragestellungen der Stadtplanung auseinandersetzen: Was bedeutet es, ein Wohngebiet „integriert“ zu entwickeln? Wer sind die relevanten Akteure im Prozess und wie sind deren Handlungslogiken? Welche Themen sind bei Wohngebietsentwicklungen bedeutsam? Wodurch wird das Ergebnis einer Planung beeinflusst? Und wie kann Kooperation erfolgen? Planung mündet zwar (meist) in einen städtebaulichen Plan und in Maßnahmen, aber die Wege dorthin sind vielschichtig, von viel Kommunikation geprägt und manchmal wenig transparent. Mit dem Planspiel werden daher Ziele auf zwei unterschiedlichen Ebenen verfolgt:



Auf fachlicher Ebene erwerben die Teilnehmerinnen und Teilnehmer Verständnis für planerisches Handeln innerhalb vielfältiger Rahmenbedingungen. Das Planspiel stellt eine Vereinfachung und einen Ausschnitt aus einem langen, oft mehr als zwei Jahre andauernden Planungsprozess dar. Zu den wichtigen Inhalten gehören formelle und informelle Instrumente der Stadtplanung, z. B. die Phasen der Bauleitplanung, Bürgerbeteiligung und Wettbewerbsverfahren. Daneben soll das Planspiel den Blick dafür öffnen, wer die wesentlichen Akteure sind, welche Interessen sie vertreten und wie durch Interaktion Planung „gemacht“ wird. Für die Handlungslogiken der Akteure ist es wiederum wichtig zu verstehen, wie mit typischen Konflikten umgegangen werden kann, welche rechtlichen Grundlagen dafür herangezogen werden und wie Lösungen erarbeitet werden können. Die angebotenen Planspielmateriale orientieren sich an dem, was in der späteren Phase eines planungsorientierten Studiums als verstanden eingestuft und erwartet werden kann.

Auf persönlicher Ebene soll das Planspiel Möglichkeiten bieten, Kommunikations-, Argumentations- und Problemlösungsfähigkeiten zu verbessern. Die Ausgestaltung der eigenen Rolle kann reflektiert und kritisch betrachtet werden. Die Entscheidung fiel daher auf eine Planspielmethode, bei der die Spielerinnen und Spieler weitgehend selbstständig handeln. Anstelle eines festen Zieles stehen der Aushandlungsprozess und Kooperation im Vordergrund. Insbesondere für Ungeübte ist es wichtig, von der Spielleitung Unterstützung durch Steuerung und Reflexion zu erhalten. Dafür wiederum benötigt die Planspielleitung Erfahrung, um ein ggf. nicht plausibles Verhalten der Spielerinnen und Spieler zu korrigieren (Blötz 2015:18).

### 5.2.3 Planspiel-Szenario

Ausgangspunkt war die Annahme, dass es in den meisten wachsenden Kommunen konfliktarme Flächen zur Baulandentwicklung (z. B. in Bezug auf Immissionen oder Eigentümerschaft) nicht mehr gibt, sondern bei großer Nachfrage auch komplizierte innerstädtische oder durch Lärm und Schadstoffe belastete Flächen entwickelt werden müssen. Damit können Konfliktfelder wie z. B. Wirtschaftlichkeit, Nutzung, Bebauungsdichte, Lärm, Altlasten, Erschließung, Stellplätze und Grünraumangebot aufgenommen werden. Darüber hinaus besteht in Kommunen der Anspruch, durch eine sozial gerechte Bodenordnung mit Kostenbeteiligung der Investoren und Förderquoten im Neubau einen sozialen Ausgleich zu fördern. Die erarbeiteten Rahmenbedingungen, Akteursgruppen und zugehörigen Rollen zielen ab auf das Thema „Wohnen“ und die damit verbundenen stadtgesellschaftlichen Diskurse am Beispiel der Entwicklung einer innenstadtnahen Brachfläche zu einem Wohngebiet. Das Planspiel ist somit im Spannungsfeld von Wohnen als Wirtschafts- und Sozialgut platziert, wie es auch im Ziel der Arbeitsgruppe formuliert ist.

Gegenstand des Spiels ist die Entwicklung einer innenstadtnahen, altindustriellen Brachfläche in einer fiktiven, wirtschaftlich prosperierenden Universitätsstadt, der auch weiterhin ein starkes Bevölkerungswachstum vorhergesagt wird. Es kommen überwiegend junge, gut gebildete Menschen in die Stadt, die vorzugsweise innerstädtischen und innenstadtnahen Wohnraum nachfragen. Um den Wohnraum konkurrieren

ren sie u.a. mit Familien, für die diese Lagen ebenfalls interessant sind. Aufgrund des anhaltenden Bevölkerungswachstums und der über lange Zeit vernachlässigten Bautätigkeit steht der Wohnungsmarkt unter Druck. Miet- und Eigentumspreise steigen und die Gefahr einer zunehmenden sozialen Segregation der Bevölkerung nimmt zu.



Abb. 9: Illustration des Plangebiets – das Quartier Schneeren / Quelle: Üblacker

Im Rahmen des Planspiels soll eine Brachfläche mit einer Größe von 8 Hektar entwickelt werden, auf der sich zwei ehemalige Fertigungshallen befinden. Eine der Hallen wird von einer linksalternativen Gruppe aus Künstlern und Kulturschaffenden genutzt und instandgehalten. Der Boden der Brachfläche weist Altlasten, also Bodenverunreinigungen auf. Der rückwärtige Teil des Plangebiets schließt an einen vernachlässigten Grünraum an. Die Bebauung der angrenzenden Nachbarschaft ist zu Zeiten der industriellen Hochphase um 1900 entstanden. Wie viele gründerzeitliche Arbeiterviertel zeichnet sie sich durch enge Straßenführung, Blockrandbebauung, einen geringen Grünflächenanteil und kleinteiliges Gewerbe im Erdgeschoss aus. Im Vergleich zur Gesamtstadt weist die Nachbarschaft einen überdurchschnittlichen Anteil an SBG-II-Beziehern, Alleinerziehenden und Menschen mit Migrationshintergrund auf.



Abb. 10: Illustration des Plangebiets – die Brachfläche / Quelle: Üblacker

---



Abb. 11: Illustration des Plangebiets – die Motorenhalle / Quelle: Üblacker

---

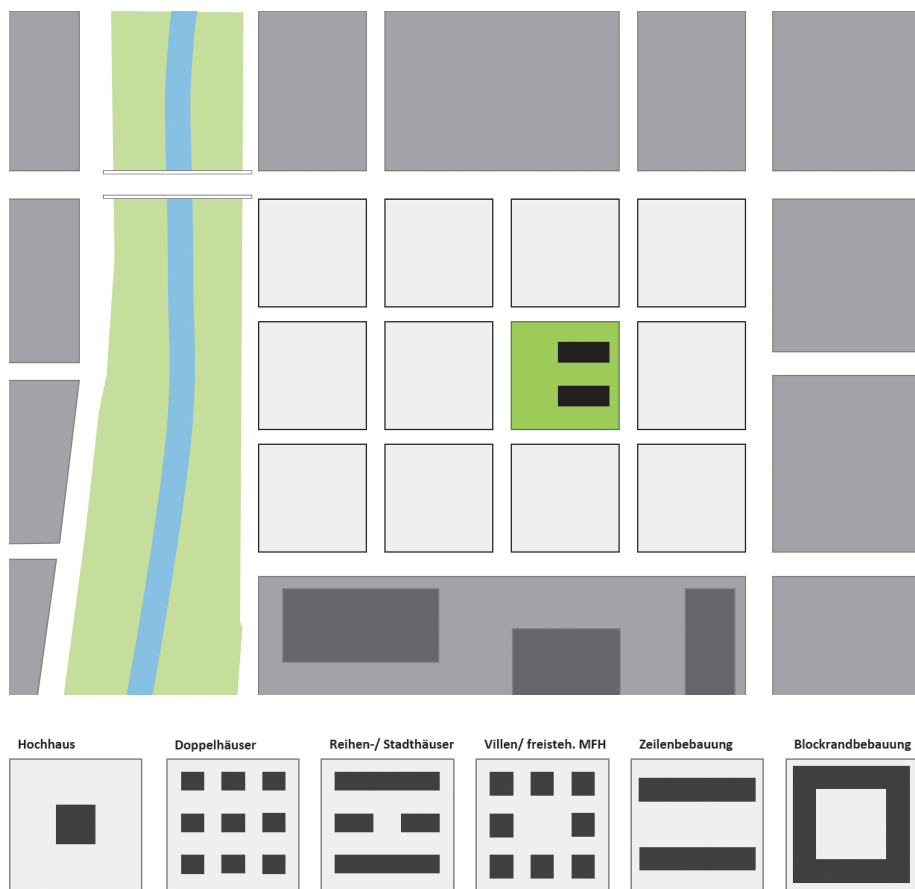


Abb. 12: Plangebiet und vereinfachte Stadtbausteine als Spielplättchen / Quelle: eigene Darstellung

## 5.2.4 Akteursgruppen und Rollenprofile

Für das Planspiel wurden acht unterschiedliche Rollenprofile entworfen (s. Abbildung 13). Die ausgewählten Rollen leiten sich aus den Akteursgruppen der kommunalen Politik, Verwaltung, Wohnungswirtschaft und Zivilgesellschaft ab (s. Kap. 3). Wie bereits ausgeführt, unterliegen die jeweiligen Akteure gruppenspezifischen Handlungs-  
zwängen wie Wirtschaftlichkeit, Orientierung an der Wählerschaft etc. Zu diesen  
gruppenspezifischen Zwängen kommen die jeweils rollenspezifischen Handlungs-  
zwänge und -logiken hinzu. Diese lassen jeweils Ausgestaltungsfreiräume für die Spie-  
lerinnen und Spieler und werden im Folgenden in ihren Grundzügen erläutert.

Die Gruppe der kommunalpolitischen Akteure setzt sich aus einem Ratsmitglied der SPD-Grüne-Fraktion und einem der CDU-Fraktion zusammen. Während sich Erstere aufgrund der städtischen Rahmenbedingungen der Schaffung günstigen Wohnraums für einkommensschwächere Bürgerinnen und Bürger verschrieben hat, möchte



Letztere ein familienfreundliches Quartier mit Möglichkeit zur Wohneigentumsbildung entwickeln. Beide argumentieren dabei vor dem Hintergrund eines angespannten Wohnungsmarktes, verfolgen jedoch unterschiedliche Strategien im Umgang mit der Situation. Neben diesen demografischen und immobilienwirtschaftlichen Rahmenbedingungen ist auch die politische Situation in der Stadt von Bedeutung. Im Rat der Stadt stellt die CDU-Fraktion die Mehrheit. Allerdings sind im kommenden Jahr Ratswahlen, weswegen sich die Ratsmitglieder über dieses Szenario in der Öffentlichkeit und vor ihrer Wählerschaft zu profilieren versuchen.

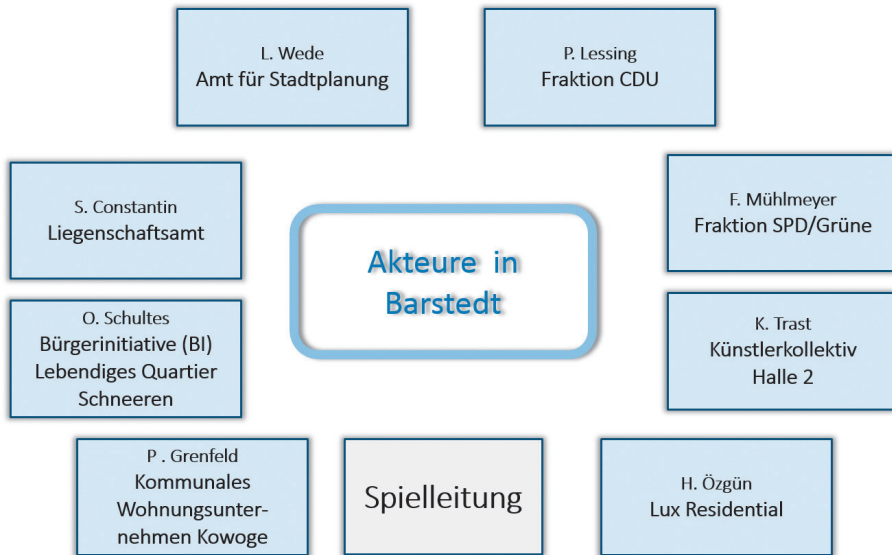


Abb. 13: Die Akteursgruppen in Barstedt / Quelle: eigene Darstellung

Das Stadtplanungs- und Liegenschaftsamt sind die Rollen der Akteursgruppe der Kommunalverwaltung. Das Stadtplanungsamt versucht bei der Wohngebietsentwicklung die Positionen der Ratsmitglieder und die Interessen der Bürgerinnen und Bürger zu berücksichtigen. Gleichzeitig möchte es gegenüber privaten Entwicklern Quoten für sozialen Wohnungsbau und Stellplätze durchsetzen. Das Liegenschaftsamt ist dazu angehalten, den kommunalen Haushalt aufzubessern, und strebt aus diesem Grund eine Veräußerung des Grundstücks nach Höchstgebot an.

Die Gruppe der wohnungswirtschaftlichen Akteure setzt sich aus einem kommunalen und einem privatwirtschaftlichen Wohnungsunternehmen zusammen. Beide haben das Ziel der Wirtschaftlichkeit. Während das kommunale Unternehmen im Rahmen seiner sozialen Verantwortung für ein integriertes und durchmisches Quartier eintritt, sieht das private Unternehmen das zu entwickelnde Quartier als „Leuchtturm“-Projekt und setzt auf eine entsprechend hochpreisige Wohnungsvermarktung.

Die Gruppe der zivilgesellschaftlichen Akteure ist über zwei lokal agierende Initiativen in das Planspiel eingebunden. Das Künstlerkollektiv, das eine auf dem Gelände befindliche Halle besetzt hält, möchte diese als einen Ort der Begegnung für Menschen unterschiedlicher Herkunft und diverser Weltanschauungen erhalten wissen. Dem gegenüber steht eine Bürgerinitiative, die sich überwiegend aus Eigentümern und engagierten Mietern der angrenzenden Nachbarschaft zusammensetzt. Sie fordert mehr Mitbestimmung im Planungsprozess und möchte auf eine Verbesserung der sozialen Situation sowie eine Entspannung der Parkplatzsituation im Nachbargebiet hinwirken.

Die Spielleitung übernimmt während der Plenumsphasen die Moderation. Aufgaben der Spielleitung sind zudem die Einführung und Auswertung des Spiels, die Einhaltung des zeitlichen Rahmens, insbesondere zwischen den freien Phasen der Interaktion und Plenumsphasen. Durch die Eingabe von Zusatzinformationen, sog. Ereigniskarten, wirkt die Spielleitung auf den Verlauf ein und kann zusätzliche Dynamiken auslösen. Die Teilnehmenden sind gefordert, sich in die Rollen hineinzuversetzen und die Freiräume der Rollen, die durch die Rollenbeschreibung und durch weiterführende Fragen eröffnet werden, auszuloten und zu nutzen. Die Durchführung des Planspiels kann mitunter sehr emotional werden. Sollte es Konflikte im Gruppenprozess geben, die sich innerhalb des Spiels nicht lösen lassen, so ist die Spielleitung aufgefordert, das Planspiel zu unterbrechen und auf der Meta-Ebene zu besprechen, wie es zum Konflikt kam und wie er gelöst werden kann.

### **5.2.5 Ablauf des Spiels**

Grundsätzlich lassen sich Planspiele in drei Phasen unterteilen: Einführung, Spieldurchführung (bestehend aus freier Phase und Plenum) sowie Auswertung. Für das vorliegende Planspiel wurde in Anlehnung an Klippert (2008: 26) der in Abbildung 14 dargestellte Spielablauf konzipiert.

Das Planspiel wurde für einen Zeitraum von sechs bis sieben Zeitstunden konzipiert, sodass es im Rahmen einer Lehrveranstaltung (z. B. eines Blockseminars) durchgeführt werden kann. Im Vergleich zu kürzeren Planspielen bietet sich der Vorteil, dass ausreichend Zeit bleibt, in das komplexe Geschehen einzusteigen. Im Vergleich zu längeren, z. B. zweitägigen Veranstaltungen, bei denen ausführlichere Verhandlungen, ein Plenum mit Zwischenpräsentationen o.Ä. möglich wären, bleibt die Praktikabilität für den Hochschulalltag erhalten.

Der Spielablauf ist in eine freie und eine Plenumsphase unterteilt. Der Startpunkt liegt in Anlehnung an den Ablauf eines Bebauungsplanverfahrens nach dem Aufstellungsbeschluss und den ersten Testentwürfen.

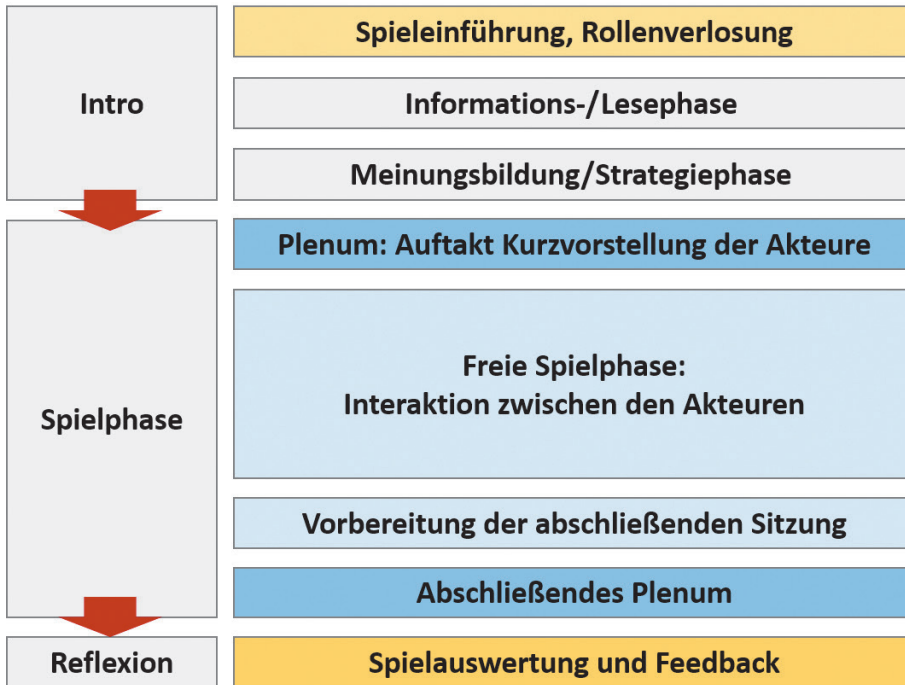


Abbildung 14: Ablauf des Planspiels / Quelle: eigene Darstellung

### Phase 1: Einführung, Informations-/Lese phase, Strategiebildung

Nach einleitenden Worten der Spielleitung werden das zu entwickelnde Gebiet und die oben erläuterten Rahmenbedingungen vorgestellt. Anschließend werden die Teilnehmenden über ein Losverfahren auf die Rollen verteilt, sie bekommen ihre Namensschilder und nehmen an den Tischen Platz, um sich in ihre Rollen einzulesen. In der folgenden Meinungsbildungs-/Strategiephase machen sich die Teilnehmenden die Probleme und Konflikte bewusst, erarbeiten einschlägige Sach- und Fachinformationen und klären ihre eigenen Interessen und Zielsetzungen. Bei der Einführung sollte ggf. darauf hingewiesen werden, dass es um verantwortliches Handeln geht und nicht darum, um jeden Preis zu gewinnen, z.B. durch Tricks oder das Brechen von Vereinbarungen (Capaul/Ulrich 2010: 34 f.).

### Phase 2: Interaktion zwischen den Gruppen

Diese Phase des Planspiels ist durch mehrere Unterphasen gekennzeichnet (nach Klippert 2008: 25). In der ersten Plenumsphase stellen die Teilnehmenden ihre jeweiligen Rollen sowie dazugehörige institutionelle Anbindungen vor und erläutern knapp die in den Rollenbeschreibungen enthaltenen Ziele.

In der Suchphase geht es darum, geeignete Problemlösungsstrategien und Alternativen zu finden, indem andere Akteurs- bzw. Spielgruppen konsultiert, Koalitionspartner gesucht und Verhandlungen geführt werden. Die erste freie Phase (Interaktion

zwischen den Akteuren) ermöglicht den Teilnehmenden, erste Gemeinsamkeiten und Interessenkonflikte in Zwiegesprächen weiter zu bearbeiten und diese gegebenenfalls als einen Tagesordnungspunkt für die nächste Plenumsitzung einzureichen. Die Tagesordnungspunkte werden von der Spielleitung gesammelt und zu Beginn der darauf folgenden Plenumsphase verlesen. Die freien Spielphasen dienen somit zum einen der Nachbereitung der jeweiligen Plenumsphase und zum anderen der Vorbereitung der nächsten. Die Spielleitung hat während des gesamten Ablaufs die Aufgabe, die Situation zu verfolgen und gegebenenfalls steuernd einzugreifen. Ein Mittel hierzu sind die Ereigniskarten, die neue Informationen ins Spiel bringen und damit kurzfristig die allgemeine Interessenlage verändern oder gezielt bestimmten Rollen nutzen können.

In der Entscheidungsphase werden die eruierten Problemlösungsalternativen beurteilt, eine Entscheidung für eine zu verfolgende Problemlösungsstrategie wird gefällt und abschließend ein Plenum durchgeführt. Alle Spielgruppen stellen ihre Lösungsvorschläge vor. Ziel dieses Prozesses ist es, eine Lösung zu erarbeiten, möglichst eine Win-win-Situation. Sollte bis hierhin keine integrierte bzw. kooperative Lösung zur Entwicklung der Brachfläche gefunden worden sein, so besteht die Möglichkeit einer Abstimmung über die strittigen Punkte.

### **Phase 3: Spielauswertung und Feedback**

Die Spielauswertung trägt wesentlich zum Lernerfolg der Teilnehmenden bei und darf unter keinen Umständen aus zeitlichen Gründen gekürzt werden. Dabei können vier „E“s zur Strukturierung der Auswertung helfen: Emotions (Gefühle), Events (Ereignisse, Beobachtungen), Explication (Erklärungen, Hypothesen) und Every day life (Realität) (Petranek 1992, nach Capaul, Ulrich 2010: 42 f.). Demnach wird im ersten Schritt nach spontanen Gefühlen gefragt. Im zweiten Schritt wird der Spielverlauf rekonstruiert, indem die Spielerinnen und Spieler ihre Beobachtungen zum Spielablauf festhalten. In einem dritten Schritt werden die Teilnehmenden gebeten, zu erklären und zu begründen, wie es zu den beobachteten Ereignissen kam. Abschließend wird gefragt, was aus dem Spiel in die Realität übertragen werden kann.

Die Auswertungsphase sollte gut vorbereitet werden und erfordert die Fähigkeit der Spielleitung, Gruppenprozesse zu erkennen. Hilfreich ist es, die Auswertung zunächst schriftlich erfolgen zu lassen, damit jede/r für sich nachdenken kann und auch die zurückhaltenden Teilnehmerinnen und Teilnehmer ihre Gedanken ausdrücken können. Im Anschluss erfolgt der mündliche Austausch zwischen den Beteiligten.

## **5.2.6 Erfahrungen aus der Durchführung**

Nach einem ersten internen Testlauf des Planspiels mit den Mitgliedern der Arbeitsgruppe wurden die Unterlagen des Planspiels zum Teil verändert und angepasst. Dabei zeigte sich insbesondere die Notwendigkeit, ein „knappes Gut“ einzuführen, um das Handeln der Akteure realistischer abzubilden und eine Diskussionsgrundlage als Ausgangspunkt für weitere Verhandlungen zu schaffen. Das bedeutet, dass die Ressourcen (in diesem Fall die Art der Bebauung mit entsprechenden Bewohnerdichten) begrenzt sind und verhandelt werden müssen. Insgesamt können 11 Parzellen bebaut werden und die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Planspiels müssen entscheiden,



welche Bebauungstypen sie hierfür auswählen. Dabei müssen sie beispielsweise abwägen, ob sie ein Hochhaus bauen und damit Wohnraum für eine große Anzahl an Personen schaffen wollen oder ob sie die Parzelle mit Reihen-/Stadthäusern bebauen und damit familiengerechtes Wohnen entwickeln. In Abbildung 12 ist die Auswahl möglicher Bebauungstypen mit den daraus folgenden Bewohnerdichten dargestellt. Im Testlauf des Planspiels mit den Mitgliedern der Arbeitsgruppe hatte sich gezeigt, dass ohne die Festlegung möglicher Bebauungstypen angenommen wurde, dass im Prinzip alle Bebauungsvorschläge möglich seien.

Das Planspiel wurde im Wintersemester 2016/17 sowie im Wintersemester 2017/18 mit Studierenden an der Ruhr-Universität Bochum im Rahmen des Seminars „Governance in Städten und Regionen“ im Master-Studiengang Stadt- und Regionalentwicklungsmanagement mit zwei parallel stattfindenden Gruppen durchgeführt. Durch die Aufteilung auf zwei Gruppen haben sich unterschiedliche Spieldynamiken entwickelt, sodass vielfältige Erfahrungen gesammelt werden konnten. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf den ersten Durchlauf des Planspiels.

Der Einstieg wurde durch Namensschilder der jeweiligen Akteure erleichtert, wodurch die Studierenden direkt in ihre Rolle schlüpfen konnten. Insgesamt hat sich dabei gezeigt, dass mit den bereitgestellten Rollenbeschreibungen und der vorgegebenen Ausgangssituation vielfältige Diskussionen und Konfliktpunkte zwischen den unterschiedlichen Akteuren spielerisch erlebt werden konnten. Es entwickelten sich intensive Diskussionen, wobei die Studierenden ihre eigenen Positionen im Verlauf des Planspiels konkretisierten und Strategien für die Entwicklung einer innerstädtischen Brachfläche entwickelten. Im Plenum wurden abschließend konkrete Ideen zur Entwicklung der Brachfläche vorgestellt und anhand weiterer Unterpunkte (z.B. sozialer Wohnungsbau, Pkw-Stellplätze) zur Diskussion gestellt und abgestimmt.

Im Folgenden werden die Erfahrungen zum „knappen Gut“, zu der Ausgestaltung der Rollen, zur Gesprächsführung zwischen den Akteuren sowie zur Spieldynamik durch die Ereigniskarten näher betrachtet. Bei der Durchführung hat sich herausgestellt, dass die Einführung des „knappen Guts“ für die Verhandlungen und den Austausch zwischen den Akteuren wesentlich ist. Dies verdeutlicht, dass zusätzlich zur qualitativen Beschreibung der Ausgangssituation und der Ziele der einzelnen Akteure auch quantitative Informationen unerlässlich sind, um eine gemeinsame Diskussionsgrundlage zu schaffen. Dadurch konnten konkrete Vorschläge für die Entwicklung eines integrierten Neubaugebiets diskutiert und unterschiedliche Alternativen abgewogen werden. Die vorgegebenen Zahlen wurden von den Studierenden entsprechend genutzt, um Strategien zu entwickeln und die eigene Position zu stärken. Zum Teil wurde angemerkt, dass weitere Zahlen, beispielsweise zum Pkw-Stellplatzschlüssel, zu den Kosten der Ablöse (sofern keine Stellplätze gebaut werden), zu den Kosten der Altlastensanierung und zu den Kosten der einzelnen Bautypen (sozialer Wohnungsbau, Luxuswohnungen etc.) hilfreich wären.

Es hat sich bei der Durchführung gezeigt, dass die Studierenden sich sehr gut in die jeweiligen Rollen eingefunden und die Ziele aus der Akteursperspektive vertreten haben. Die Diskussionen verliefen sehr lebhaft, es fand ein reger Austausch zwischen den Akteuren statt. Dabei entstand zum Teil ein Ungleichgewicht in der Gesprächsfüh-

rung, da einige Akteure aufgrund ihrer Position als Gesprächspartner gefragter waren als andere. Dieses Ungleichgewicht ist durchaus realitätsnah, kann allerdings bei der Durchführung des Planspiels auch als frustrierend empfunden werden, da manche Akteure folglich weniger aktiv sind und einen kleineren Handlungsspielraum haben. Spannend war zudem zu beobachten, dass in der Realität befreundete Personen schneller das Gespräch suchten, auch wenn ihre Rolle dies nicht anlegte. In diesem Zusammenhang hat sich auch gezeigt, dass die Beziehung bzw. das Machtgefälle zwischen manchen Akteuren nicht immer ganz realitätsnah vertreten wurde.

Durch die vertraute Atmosphäre in beiden Seminargruppen wurden die Strategien der Akteure sehr intensiv und offen diskutiert, was in der Realität anders ablaufen würde. Zudem verliefen die Gespräche relativ konfliktfrei, obwohl die Spieler auch teilweise emotional in den Rollen aufgingen. Die besondere Gesprächsdynamik lässt sich vermutlich auf die Konstellation der Seminarteilnehmerinnen und -teilnehmer zurückführen. Der Austausch zwischen Personen einer anderen Gruppe (insbesondere auch bei Personen, die sich noch nicht kennen) würde zu einem anderen Verlauf und Ergebnis führen.

Insgesamt haben beide Gruppen das Planspiel als sehr interessant und aufschlussreich empfunden. Durch die Art des Lernens als Selbsterfahrung konnten Bereiche der integrierten Stadtentwicklung erfahrbar gemacht werden, die über andere Lernmethoden hinausgehen. Mehrere Teilnehmende empfanden das Planspiel als „Highlight“ des Seminars. Die im Folgenden ausgewählten Zitate aus den Feedback-Bögen geben anschaulich die Lernerfahrung wieder. Diese Eindrücke verdeutlichen, was ein Planspiel leisten kann und welche Grenzen ihm gesetzt sind.

Die Komplexität der Interessen und der Verflechtungen zwischen den Akteuren wurde den Mitspielern deutlich:

*„Es besteht ein großes Konfliktpotenzial und großer Diskussionsbedarf. Es ist schwierig, alles unter einen Hut zu bekommen.“* (Künstlerkollektiv)

*„Realistisch waren auf jeden Fall die Interessenskonflikte innerhalb des Prozesses und die schwierige Rolle, die dadurch für einige mit Verantwortung entsteht.“* (Liegenschaftsamt)

Die Studierenden erkannten, welcher Zeitaufwand für das Aushandeln zwischen verschiedenen Akteuren notwendig ist. Aufgrund der begrenzten Spielzeit gab es nur von der Realität abstrahierte Prozesse. Der Zeitraffer lässt Taktiken (wie Abwarten), die in tatsächlichen Planungsprozessen zutage treten, nicht zu. Die Teilnehmenden äußerten sich abschließend positiv über den schnellen Verlauf des Tages – auch wenn zuvor geäußert wurde, dass man sich teilweise kaum vorstellen konnte, was man den ganzen Tag „spielt“. Ein Zitat bringt es so auf den Punkt: *„Es ist ein langwieriger Prozess.“* (Vertreter des Rates)

Insbesondere die Einflussmöglichkeiten von Bürgerinitiativen oder anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen wurde von den Studierenden als zu mächtig im Planspiel im Vergleich zur Realität bewertet:

*„Arbeit mit den Bürgern ist zwar möglich, hängt jedoch von der Kompromissbereitschaft der Akteure, v.a. der Mächtigeren, ab.“ (Vertreter des Rates)*

*„Realistischer Konflikt, aber unrealistische Beteiligung durch Bürger.“ (Bürgerinitiative)*

*„Einige Akteure haben in der Realität deutlich weniger Einfluss auf die Planung.“ (Vertreter des Rates)*

Die Bedeutung von bürgerschaftlicher Interessensartikulation ist in den letzten Jahren vermehrt angestiegen und wurde im Planspiel überspitzt dargestellt. Als Erkenntnis wurde auch formuliert, wie schwierig es auch innerhalb kooperativer Verfahren ist, eine für alle zufriedenstellende Lösung zu finden:

*„Es ist quasi unmöglich, ohne Kompromisse zu einem Ergebnis zu kommen, das gilt für alle Beteiligten.“ (Vertreter des Rates)*

Die finanziellen Aspekte der Planung wurden nur sehr simplifiziert dargestellt, um innerhalb des Zeitrahmens eine „konkrete“ Diskussion zu ermöglichen. Gleichwohl wurde von den Studierenden auch erkannt, dass die ökonomische Perspektive in der Realität ein noch größeres Gewicht hat.

*„Es war schwierig, die Finanzierung der Projekte realistisch darzustellen. Es erschien deshalb teilweise unrealistisch, eine rein soziale Planung durchzuführen.“ (Privates Wohnungsbauunternehmen)*

*„Ich denke, dass finanzielle Argumente in Wirklichkeit eine größere Gewichtung erfahren, als es im Planspiel eingestanden wurde. Den Künstlern wurde zu viel Verständnis entgegengebracht.“ (Liegenschaftsamt)*

In den anschließenden Feedbackrunden wurde auch deutlich, welchen Einfluss das persönliche Vorwissen über politisch-administrative Abläufe, Machtkonstellationen und Entscheidungsbefugnisse auf die jeweilige Ausgestaltung der Rolle hat. Bei vielen der Teilnehmenden war aufgrund der Seminausrichtung bereits im Vorhinein ein Verständnis für die Komplexität von Stadtentwicklungsprozessen vorhanden, das durch das Planspiel weiter vertieft wurde.

In der ersten Hälfte des Planspiels hatten die Akteure Zeit, um sich in die Rollen einzufinden, Strategien zu überlegen und sich mit anderen Akteuren auszutauschen. In dieser Phase konnten die beiden Moderationsteams die Dynamiken beobachten, fehlende Informationen liefern und Verständnisfragen klären. Daraufhin wurden in der zweiten Hälfte Ereigniskarten (z.B. Altlasten, Borkenkäfer) verteilt, sodass sich die Situation bzw. die Informationen über die Situation veränderten. Die Ereigniskarten hatten dabei teilweise einen Einfluss auf die Gesamtsituation, teilweise waren die Ziele bestimmter Akteure betroffen. Alle Ereigniskarten führten dazu, dass die Akteure ihre entwickelten Konzepte und Strategien unter Zeitdruck an die neue Situation anpassen mussten. Dies ermöglichte eine realitätsnahe Erprobung und Entwicklung der Strategien. Die Studierenden konnten dadurch einen realistischen Einblick in die integrierte

Planung eines Neubaugebiets gewinnen. Insgesamt wurden die Ereigniskarten sehr positiv von den Studierenden aufgenommen, wodurch intensive Gespräche und eine sehr konzentrierte Atmosphäre entstanden.

Die Studierenden konnten im Rahmen des Planspiels eine „integrierte Entwicklung des Wohnens“ und kooperatives Handeln spielerisch erproben und dabei die Chancen und Grenzen kooperativer Entwicklung und thematisch integrierter Entwicklung erfahren. Und das Planspiel hat vor allem auch eines gebracht: Spaß – die beste Voraussetzung für den Lernerfolg!

Um eine aktivierende Hochschullehre zu unterstützen, wurden die Planspielmaterialien so aufbereitet, dass sie unabhängig vom Autorenteam der Arbeitsgruppe in Seminaren angewandt werden können. Bereitgestellt werden:

- > das Planspiel-Szenario
- > Hinweise zum Spielablauf, Spielregeln
- > ausführliche Rollenbeschreibungen
- > Ereigniskarten zur Erhöhung der Dynamik
- > weitere Informationsmaterialien als Argumentationshilfe für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer
- > Struktur für Feedbackrunde inkl. Feedbackbögen

Die vollständigen Planspielunterlagen können bei den Autorinnen und Autoren dieses Kapitels angefordert werden: [https://www.arl-net.de/system/files/planspiel\\_integrierte\\_entwicklung\\_eines\\_wohngebiets.zip](https://www.arl-net.de/system/files/planspiel_integrierte_entwicklung_eines_wohngebiets.zip)

Judith Marie Böttcher, Mei-Ing Ruprecht, Mathias Jehling

## **6 Der Weg als Ziel – Schlussfolgerungen für die integrierte Entwicklung des Wohnens**

Wir haben uns aus Sicht von Akteuren und aus der Perspektive von deren Handlungsfeldern und Ressourcen sowie des räumlichen Zusammenhangs mit einer integrierten Wohnraumversorgung und -entwicklung befasst. Der Bericht dokumentiert die Auseinandersetzung mit aktuellen Ansätzen und unsere Suche nach neuen Wegen – eine integrierte Entwicklung des Wohnens in den vier Dimensionen, „Raum“, „Akteure“, „Ressourcen“ und „Handlungsfelder“ zu denken und ein eigenes Verständnis einer „integrierten Entwicklung des Wohnens“ zu erarbeiten. In der Bearbeitung unserer Fragestellungen wurde deutlich, dass hier der Weg das Ziel sein muss: Das Ziel zu erreichen, d.h. bei einer vollständig umgesetzten integrierten Entwicklung anzukommen, ist nicht möglich. Vielmehr kann das Konzept der integrierten Entwicklung den Akteurinnen und Akteuren neue Wege aufzeigen, um gemeinsam Probleme zu erkennen sowie Strategien und Ziele zu erarbeiten.

Zu Beginn war es uns wichtig, die Strukturen und Prozesse der integrierten Stadtentwicklung mit dem Fokus auf dem Handlungsfeld Wohnen insbesondere in seinem Spannungsfeld als Wirtschafts- und Sozialgut kritisch zu hinterfragen. Dem folgte schnell der Blick auf die Entwicklungen, die uns als „neue Wege“ interessierten. Aus dem Austausch zwischen Forschung und Praxis in unserer Arbeitsgruppe ergaben sich unterschiedlichste Ideen für die Ansätze einer integrierten Entwicklung des Wohnens. Besonders Kooperationsformen wie die lokalen Bündnisse für Wohnen, stadtreionale Planungsinformationssysteme und interkommunale Kooperationen sind für uns wichtige Beiträge auf den verschiedenen räumlichen Ebenen Quartier, Stadt und Stadtregion. Anhand konkreter Fallbeispiele konnten wir aufzeigen, welche Wege mit und durch die Kooperation beschritten werden und wo deren Grenzen für eine integrierte Entwicklung liegen. Aus diesem Lernen an Beispielen ergeben sich für uns die folgenden zentralen Schlussfolgerungen.

### **6.1 Eine integrierte Entwicklung des Wohnens erreichen**

Eine integrierte Entwicklung sollte zum einen für einen Lernprozess stehen, der sich aus der gemeinsamen Auseinandersetzung der Akteure mit den Interessen und Aufgaben der unterschiedlichen Handlungsfelder ergibt. Aus diesem Verständnis heraus sind vielfältige Formen des integrierten Handelns erkennbar und lassen sich in ihrer Ausprägung für einen bestimmten Fall als sinnvoll oder einschränkend bezeichnen. Sich auf die Suche nach Lösungen für die integrierte Entwicklung des Wohnens zu begeben, bedeutet grundsätzlich, die Perspektive der eigenen Handlungsrationaltäten zu verlassen und die Herausforderung der Entwicklung des Wohnens aus der Perspektive anderer Akteure kennenzulernen. Diese lernende Grundhaltung gilt es trotz aller Schranken im Arbeitsalltag zu verinnerlichen. Aufgabe von Befürwortern einer integrierten Entwicklung, insbesondere in Politik und Verwaltung, ist es deshalb, den Perspektivwechsel zu fördern, Kooperationen beispielsweise in Form von gemeinsamen Informations- und Austauschplattformen zu ermöglichen und sektorales Denken

der Akteure um die Perspektiven anderer zu erweitern. Integriertes Arbeiten sollte nicht wie bei ressortgebundenen Verteilungsfragen im Kommunalhaushalt „bestraft“ werden. Der Austausch der Arbeitsgruppe mit Akteuren des Wohnens machte deutlich, dass ein integriertes Vorgehen dort stattfindet, wo die Kooperation zwischen Fachleuten über deren formelle Zuständigkeiten hinweg erfolgen darf und kann. Die Informalität integrierter Ansätze, die die Möglichkeit zu einer sukzessiven Formalisierung bietet, scheint dabei ein Erfolgsfaktor zu sein. Freiwillige Kooperationen auf stadtdregionaler Ebene zum Wohnen können für eine räumliche Entwicklung im Allgemeinen und konkret bei der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum ebenfalls zielführend sein. Demgegenüber zeigt unsere Arbeit aber auch die Grenzen solch freiwilliger Zusammenarbeit auf und macht die Notwendigkeit von verpflichtender Zusammenarbeit deutlich. Zudem zeigten die Analysen, dass eine ausschließlich kommunikative Auseinandersetzung der Akteure zwar dem Lernprozess dienen kann, für die Umsetzung einer integrierten Entwicklung des Wohnens jedoch nicht zielführend ist.

Die Frage, ob ein kooperativer Entwicklungsansatz stets zu einer integrierten Entwicklung führt bzw. mit dieser gleichzusetzen ist, kann demzufolge nur verneint werden. Eine integrierte Entwicklung braucht immer ein inhaltliches Ziel, das gemeinsam erreicht werden soll. Dieses Ziel und seine Teilziele werden ggf. im Prozess angepasst und sollten für möglichst viele der involvierten Akteure attraktiv sein bzw. werden. Der Schlüssel dazu sind engagierte Akteure, die es schaffen, einen klaren Blick für die Verknüpfung der verschiedenen Teilziele zu behalten, und die neue Ideen und Wege zu Zielen entwickeln, welche für die Umsetzung auf der räumlichen Ebene erforderlich sind. Vor allem aber sind ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen wichtig, die die Umsetzung geeigneter Instrumente im Sinne einer integrierten Wohnraumversorgung und -entwicklung befördern. Dem Steuerungsmix kommt bei der Anwendung informeller wie auch formeller Instrumente eine große Bedeutung zu, denn mit ihm werden die vereinbarten Ziele festgehalten und fundiert. Damit steht wiederum die „integrierte Entwicklung“ im Vordergrund, nicht das „integrierte Handeln“.

Wichtig ist, dass bei der Auseinandersetzung mit der integrierten Entwicklung auch deren normativer Charakter deutlich wird. Aus dem Planungsparadigma der integrierten Entwicklung und den sich daraus ergebenden Forderungen lassen sich hohe Erwartungen an die kommunale Planung ableiten. Anstelle einer pauschalen Gegenüberstellung des in sich sinnvollen, theoretischen Konzepts und der Praxis, die – beklagenswerterweise – dem Konzept nicht immer vollumfänglich nachkommen kann, suchen wir nach Chancen, aber auch Grenzen eines integrierten Blickes auf die Entwicklung des Wohnens. Somit können wir feststellen, dass integrierte Entwicklung einen Weg darstellt, zu tragfähigen und akzeptierten Planungsergebnissen zu kommen, die eine Vielzahl von Belangen und Interessen einbezieht. Dieses Vorgehen entspricht unserem heutigen Verständnis von Entscheidungsfindung und Planung, welches bestehende Machtverhältnisse und politische Verteilungskämpfe erkennt und innerhalb dieser ein anzustrebendes Ziel darstellt. Zwischen den oft widersprüchlichen Zielen von Wohnungsmarkt, Wohnen als Sozialgut, aber auch Ökologie und Baukultur wird es immer wieder erforderlich sein, in intensive Auseinandersetzungen und zu ausgleichenden Maßnahmen zu kommen. Kooperatives Handeln und das Ziel einer integrierten Entwicklung bergen dabei eine Vielzahl von Chancen.

Das Ziel, eine integrierte Entwicklung des Wohnens zu erreichen, heißt den Blick offen zu halten für Neues. Hierzu bedarf es einer kontinuierlichen Auseinandersetzung mit aktuellen Aufgabenstellungen bei veränderten Rahmenbedingungen, mit möglichen Lösungswegen, mit Chancen ebenso wie mit Hemmnissen der konkreten Umsetzung vor Ort. Die integrierte Entwicklung des Wohnens ist keine „Modeerscheinung“, sondern eine grundsätzliche Aufgabe für weitere Generationen von Akteuren aus Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wohnungsmarkt. Wohnen wird sich stets in einem Spannungsfeld zwischen Wirtschafts- und Sozialgut bewegen. Seitens der Politik und Forschung sind deshalb weiterhin gesellschaftliche Prozesse als Ausgangspunkte zu nehmen, um einen Ausgleich zwischen Wohnungsmarkt und Gemeinwohlorientierung zu suchen, damit eine gesellschaftlich befriedigende Versorgung und Bereitstellung von Wohnraum erreicht wird.

## **6.2 Wissenstransfer auf spielerische Art fördern**

Doch wie können wir Wege der integrierten Entwicklung für ein breites Akteursspektrum aufzeigen? Antworten hierzu liefern die spielerischen Arten des Wissenstransfers, die wir aufzeigen. Dort, wo Wohnen gegenläufige Interessen hervorbringt, sollen zunächst Bewohnerinnen und Bewohner als Betroffene Zugang zur fachlichen Debatte bekommen, um sich einzubringen. Um hierfür andere Wege des Wissenstransfers zu erkunden, haben wir an einem Science Slam teilgenommen sowie ein Wissenschaftscomic entworfen. Um Perspektiven über das eigene Aufgabenfeld oder die eigene Sichtweise hinaus entwickeln zu können, haben wir zudem ein Planspiel entwickelt, in dem die Ergebnisse prägnant zusammengefasst sind. Es kam uns darauf an, die Komplexität des Themas und ebenso seine Grenzen spielerisch begreifbar zu machen. Das Comic und das Planspiel können wir an verschiedene Nutzergruppen, wie Studierende oder Absolventinnen und Absolventen, Initiativen und Politik, weitergeben. Besonders das Planspiel hat gezeigt, wie ein spielerischer Zugang zum Lernprozess beiträgt, komplexe Situationen greifbarer macht und die Lernmethoden an der Hochschule bereichern kann.

Die Arbeitsgruppe des Jungen Forums „Neue Wege für die integrierte Entwicklung des Wohnens in städtischen Räumen“ möchte mit diesem Arbeitsbericht einen Beitrag zur Weiterentwicklung des Themas leisten. Wir bleiben auf der Suche nach neuen Wegen und hoffen, weitere konstruktive Auseinandersetzungen mit der integrierten Entwicklung des Wohnens anzustoßen.

## LITERATUR

- Altrock, U. (2015): Governance und Kommunikation – Einige Anmerkungen. In: pnd-online 2 (2015). [http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/2\\_2015/altrock\\_uwe.pdf](http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/2_2015/altrock_uwe.pdf) (16.12.2016).
- Aring, J. (2003): Ökonomischer Wandel. Die Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler als Exempel. In: POLIS (3), 21-23.
- Aring, J.; Borchard, K.; Hallenberg, B.; Rohland, P. (2005): Wohnungspolitik im Umbruch – Regionalisierung der Wohnungspolitik im aktivierenden Staat. In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung (4), 182-204.
- Arnold, F.; Lüde, J. von (2016): Sozialmonitoring Integrierte Stadtteilentwicklung. Bericht 2015. Hamburg.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2016): Migration und Raumentwicklung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 105.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2009): Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen. Berlin. = BBSR-Online Publikation Band 37.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2013): Wohnungseingpässe und Mietensteigerungen. Berlin. = BBSR-Analysen KOMPAKT 07/2013.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2015): Privateigentümer von Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern. Berlin. = BBSR-Online-Publikation 02/2015.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2017): Lokale Bündnisse für bezahlbares Wohnen und Bauen in ausgewählten Handlungsfeldern. Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (o.J.): Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen – Erhebung und Erprobung von Bausteinen eines aktiven Managements. <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2017/innenentwicklungspotenziale/start-node.html> (31.08.2017).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (o.J.): Forschung Lokale Bündnisse für bezahlbares Wohnen und Bauen in ausgewählten Handlungsfeldern. [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Studien/2015/LokaleBuendnisse/LokaleBuendnisse\\_node.html;sessionid=9EAAAC1923053AC0B448534EC9B3D245C.live2051](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Studien/2015/LokaleBuendnisse/LokaleBuendnisse_node.html;sessionid=9EAAAC1923053AC0B448534EC9B3D245C.live2051) (05.12.2015).
- Beckmann, F.; Magnin, C. (2009): Soziale Verantwortung von Unternehmen in der deutschen Wohnungswirtschaft. Über eine Studie zur Sondierung von Selbstverständnissen und vorliegenden Erfahrungen. In: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung 2, 89-91.
- Blecken, L. (2012): Interkommunale Kooperation zur Gewährleistung der regionalen Handlungsfähigkeit. Erfahrungen aus dem REFINA-Verbundprojekt Stadt-Umland-Modellkonzept Elmshorn/Pinneberg. In: Growe, A.; Heider, K.; Lamker, C.; Paßlick, S.; Terfrüchte, T. (Hrsg.): Polyzentrale Stadtregionen. Die Region als planerischer Handlungsraum. Hannover, 99-110.
- Blötz, U. (Hrsg.) (2015): Planispiele und Serious Games in der beruflichen Bildung. Bielefeld.
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2014): Memorandum zum Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen. Berlin. [http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Wohnungswirtschaft/buendnis\\_forum\\_memorandum\\_unterzeichnet.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Wohnungswirtschaft/buendnis_forum_memorandum_unterzeichnet.pdf) (09.11.2016).
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2015a): Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen. Berlin. <http://www.bmub.bund.de/themen/stadt-wohnen/wohnungswirtschaft/buendnis-fuer-bezahlbares-wohnen-und-bauen/hintergrund/> (06.11.2016).
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2015b): Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen. Arbeitsgruppe Aktive Liegenschaftspolitik. Berlin. [http://www.deutscher-verband.org/fileadmin/user\\_upload/documents/Brosch%C3%BCren/AG\\_Liegen\\_schaften\\_Abschlussbericht\\_DV.pdf](http://www.deutscher-verband.org/fileadmin/user_upload/documents/Brosch%C3%BCren/AG_Liegen_schaften_Abschlussbericht_DV.pdf) (24.1.2018).
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2016): Neue Bündnisse braucht das Land. Berlin. <http://www.bmub.bund.de/N53571/> (15.10.2016).
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2017): Bericht des Expertengremiums zum Umsetzungsstand der Wohnungsbau-Offensive. Berlin. [http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Wohnungswirtschaft/umsetzungsstand\\_wohnungsbau-offensive\\_bf.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Wohnungswirtschaft/umsetzungsstand_wohnungsbau-offensive_bf.pdf) (29.08.2017).



- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung** (Hrsg.) (2007): Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt. In: Informationen zur Raumentwicklung 15 (4), 315-319.
- BMW – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie** (2014): Sanierungsbedarf im Gebäudebestand. München.  
[https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/sanierungsbedarf-im-gebäudebestand.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/sanierungsbedarf-im-gebäudebestand.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (29.08.2017).
- Bördlein, R.** (2001): Region Rhein-Main. Region ohne Grenzen? In: Brake, K.; Dangschat, J. S.; Herfert, G. (Hrsg.): Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen. Opladen, 175-186.
- Böttcher, J. M.** (2017a): Konzepte zum Wohnen in der Umsetzung und die Rolle von Bündnissen für Wohnen. In: Gans, P.; Westerheide, P. (Hrsg.) (2017): Wohnungspolitik angesichts angespannter städtischer Wohnungsmärkte. Mannheim, 73-86. = Mannheimer Schriften zu Wohnungswesen, Kreditwirtschaft und Raumplanung 17.
- Böttcher, J. M.** (2017 b): Wie wirkt Planung? Theorie und Praxis strategischer Stadtentwicklungsplanung am Beispiel Wohnen in wachsenden Großstädten. Lemgo.
- Böttcher, J. M.; Grzesiok, S.; Müller, A.; Ruprecht, M.** (2016): „Kooperativ = integrativ?“ Der Beitrag kooperativer Ansätze für die integrierte Entwicklung des Wohnens. In: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung 2, 91-96.
- Bogumil, J.** (2003): Politische Rationalität im Modernisierungsprozeß. In: Kettiger, D.; Schedler, K. (Hrsg.): Modernisieren mit der Politik. Ansätze und Erfahrungen aus Staatsreformen. Bern, 15-42.
- Bogumil, J.** (Hrsg.) (2002): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Theoretische und empirische Analysen. Wiesbaden.
- Bogumil, J.; Holtkamp, L.** (2013): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung. Bonn. = Bundeszentrale für politische Bildung Schriftenreihe Band 1329.
- Boland, R.** (2015): Aktivierung privater Einzeleigentümer im Kontext integrierter Quartiersentwicklung: das Beratungsnetzwerk IDEE in Essen Altendorf. (Unveröffentlichte Bachelorarbeit Geographisches Institut, Ruhr-Universität Bochum). Bochum.
- Borchard, S.** (2011): Kommunale Wohnungspolitik als Urban Governance. Der Dortmunder Weg – ein Modell mit Transferpotenzial? Detmold. = Metropolis und Region 7.
- Borchard, S.** (2012): Kommunale Wohnraumkonzepte. Weiterentwicklung des wohnungspolitischen Steuerungsinstrumentes. In: PlanerIn (6), 18-20.
- Brinker, D.; Sinning, H.** (2014): Wohnraumversorgung und Wohnqualität einkommensschwacher Haushalte. Herausforderungen, Handlungsmöglichkeiten und Grenzen für Wohnungspolitik und Stadtentwicklung am Beispiel des Sonnenbergs in Chemnitz. In: Raumforschung und Raumordnung 72 (1), 39-53.
- Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen** (Hrsg.) (2016): Bericht zum Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen und zur Wohnungsbau-Offensive. Berlin.  
[http://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Wohnungswirtschaft/buendnis\\_bezahlbares\\_wohnen\\_bauen\\_bf.pdf](http://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Wohnungswirtschaft/buendnis_bezahlbares_wohnen_bauen_bf.pdf) (27.03.2018)
- Capaul, R.; Ulrich, M.** (2010): Planspiele: Simulationsspiele für Unterricht und Training. Altstätten.
- Danielzyk, R.; Knieling, J.** (2011): Informelle Planungsansätze. In: Borchard, K. (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 473-498.
- Danielzyk, R.; Lentz, S.; Wiegandt, C.-C.** (2014): Suchst Du noch oder wohnst Du schon? Wohnstandortsentscheidungen zwischen lokaler Orientierung und gesellschaftlicher Entgrenzung. In: Danielzyk, R.; Lentz, S.; Wiegandt, C.-C. (Hrsg.): Suchst Du noch oder wohnst du schon? Wohnen in polyzentrischen Stadtregionen. Berlin, 7-24. = Schriften des Arbeitskreises Stadtzukünfte der Deutschen Gesellschaft für Geographie 12.
- Dell, C.** (2013): Ware: Wohnen! Politik. Ökonomie. Städtebau. Berlin.
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik** (Hrsg.) (2017): Planspiel zur Städtebaurechtsnovelle 2016/2017. Berlin.  
<https://difu.de/projekte/2015/planspiel-zur-staedtebaurechtsnovelle-2016.html> (04.05.2017).
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik; vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung** (Hrsg.) (2016): Wohnungspolitik neu positionieren! – Plädoyer für eine soziale und resiliente Wohnungspolitik. Berlin.
- Domhardt, H.-J.; Hilligardt, J.** (2011): Der Regionale Flächennutzungsplan als Lösungsansatz für die Herausforderungen in metropolitenen Stadtregionen? Überlegungen zur Aufstellung im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main. In: Raumforschung und Raumordnung 69 (6), 397-411.
- DST – Deutscher Städtetag** (Hrsg.) (2004): Zukunftssicherung durch integrierte Stadtentwicklungsplanung und kooperatives Stadtentwicklungsmanagement. Köln. = Positionspapier des Deutschen Städtetages zum II. Nationalen Städtebaukongress.

- DST – Deutscher Städtetag** (Hrsg.) (2013): Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtteilentwicklungsmanagement – Strategien und Instrumente nachhaltiger Stadtentwicklung. Köln. = Positionspapier des Deutschen Städtetages.
- Egner, B.; Georgakis, N.; Heinelt, H.; Bartholomäi, R. C.** (2004): Wohnungspolitik in Deutschland. Positionen. Akteure. Instrumente. Darmstadt.
- Elrick, T.** (2016): Potentiale und Nutzung von digitalen Geodaten für die Stadtforschung und Stadtraumbeobachtung. In: Stadtforschung und Statistik (1), 11-18.
- Evers, A.** (2005): Verständnisse und Formen lokaler Partnerschaften. In: Haus, M. (Hrsg.): Institutionenwandel lokaler Politik in Deutschland. Zwischen Innovation und Beharrung. Wiesbaden, 111-131. = Stadtforschung aktuell 104.
- FHH – Freie und Hansestadt Hamburg** (Hrsg.) (2016): Bündnis für das Wohnen in Hamburg. <http://www.hamburg.de/contentblob/6282258/3637d716bc3528e49d5b6df9e3531202/data/2016-06-07-buendnistext.pdf> (20.10.2016).
- Flick, U.** (2009): An Introduction to Qualitative Research. Los Angeles/London/New Delhi/Singapore/Washington, DC/Melbourne.
- Franke, T.; Strauss, W.** (2010): Integrierte Stadtentwicklung in deutschen Kommunen – eine Standortbestimmung. In: Informationen zur Raumentwicklung 15 (4), 253-262.
- Fürst, D.** (2004): Mentalitäts- und Paradigmawechsel in der Stadtentwicklungsplanung. In: Neues Archiv für Niedersachsen (1), 67-83.
- Fürst, D.** (2006): Regional Governance – Ein Überblick. In: Kleinfeld, R.; Plamper, H.; Huber, A. (Hrsg.): Regional Governance, Band 1 & 2. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. Göttingen, 37-59.
- Geertman, S.** (2006): Potentials for planning support: a planning-conceptual approach. In: Environ. Plann. B 33 (6), 863-880.
- Geis, W.; Orth, A. K.** (2016): Flüchtlinge regional besser verteilen – Ausgangslage und Ansatzpunkte für einen neuen Verteilungsmechanismus. Gutachten für die Robert-Bosch-Stiftung. Köln.
- Gemmer, B.; Sauer, C.; Konnertz D.** (2004): Mind Mapping. Stuttgart.
- Ginski, S.; Schmitt, G.** (2013): Wohnungsknappheit in Großstädten – was tun? In: RaumPlanung 169 (4), 9-14.
- Ginzel, B.** (2015): Vortrag beim 7. Leipziger Wohnprojekttag, Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung Stadt Leipzig, gehalten am 24.4.2015.
- Gnest, H.** (2008): Monitoring. In: Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund, 617-628.
- Grotz, R.** (2000): Bonn und der Hauptstadtverlust – wie geht es weiter? In: Petermanns geographische Mitteilungen 144 (5), 20-29.
- Grzesiok, S.** (2013): Quartiersentwicklung durch innovative Governance: Die KALKSchmiede\* in Köln. Unveröffentlichte Masterarbeit. Ruhr-Universität Bochum.
- Grzesiok, S.** (2016): Bündnisse für Wohnen im Kontext integrierter, kooperativer Quartiersentwicklung. In: Daseinsvorsorge und Zusammenhalt. Vorbereitender Bericht zur gemeinsamen Jahrestagung der DASL und ARL 2016. Berlin, 21-27.
- Grzesiok, S.** (2018): Bündnisse für Wohnen im Quartier. Neues Format integrierter und kooperativer Quartiersentwicklung (im Erscheinen).
- Grzesiok, S.; Hill, A.** (2014): Wohnungswirtschaftliches Engagement für Bildungsinfrastruktur – Herausforderungen und Mehrwerte neuer Kooperationen einer integrierten Quartiersentwicklung. In: Zeitschrift für Immobilienwissenschaft und Immobilienpraxis 2 (1), 6-20.
- Grzesiok, S.; Hohn, U.; Meisel, U.** (2014): Kooperative Quartiersentwicklung als Experiment. Der Wohndialog der KALKSchmiede\* in Köln. In: RaumPlanung 174 (3/4), 29-35.
- Habermann-Nieße, K.** (2015): Was macht das Quartier zur relevanten Handlungsebene Wohnungswirtschaftliche Chancen? Vortrag auf dem ARL-Expertenworkshop „kooperativ = integrativ?!“ am 04.09.15 in Hannover.
- Hamel, P.; Keil, R.** (Hrsg.) (2015): Suburban governance. A global view. Toronto/Buffalo/London.
- Healey, P.** (2007): Urban complexity and spatial strategies. Towards a relational planning for our times. London, New York.
- Hohn, U.; Reimer, M.** (2014): Formatorientierte Regionalentwicklung in der Zwischenstadt: Planungskulturelle Anpassungsfähigkeit an Rhein und Ruhr im Vergleich. In: Altrock, U.; Huning, S.; Kuder, T.; Nuissl, H. (Hrsg.): Die Anpassungsfähigkeit von Städten. Zwischen Resilienz, Krisenreaktion und Zukunftsorientierung. Planungsgrundschau 22, Berlin, 315-342.
- Holm, A.** (2010): Institutionelle Anbieter auf deutschen Wohnungsmärkten – neue Strategien der Wohnungsbewirtschaftung. In: Informationen zur Raumentwicklung 5/6, 391-402

- Holm, A.** (2011): Das Recht auf die Stadt. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 2011 (8), 89-97.
- Holtkamp, L.** (2011): Der lokale Sozialstaat im Lichte kommunaler Governance-Trends. Partizipative Wende oder das Ende der kommunalen Selbstverwaltung? In: Hanesch, W. (Hrsg.): Die Zukunft der „Sozialen Stadt“. Strategien gegen soziale Spaltung und Armut in den Kommunen. Wiesbaden, 157-180.
- Hummel, K.** (2009): Die Wohnungswirtschaft als Akteur der Bürgergesellschaft. Wie sehen „Meisterbetriebe“ der Zukunftsgesellschaft aus? In: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung 5, 268-272.
- InnovationCity Essen/Eltingviertel** (Hrsg.) (o.J.): Ein lebendiges Quartier mit Zukunft. <https://icessen.wordpress.com/> (17.10.2015).
- Jehling, M.; Hecht, R.; Herold, H.** (2016): Assessing urban containment policies within a suburban context. An approach to enable a regional perspective. In: Land Use Policy. Online first.
- Kaltenbrunner, R.; Waltersbacher, M.** (2014): Besonderheiten und Perspektiven der Wohnsituation in Deutschland. <http://www.bpb.de/apuz/183439/wohnsituation-in-deutschland> (21.03.2018).
- Kaufmann, K.** (2014): Komplettverkauf kommunalen Wohneigentums an internationale Investoren. Governanceanalytische Betrachtung der Folgen für Prozesse der Stadtentwicklung und des Wohnungsmarktes. Dresden. = IÖR-Schriften 62.
- Keilani, F.** (2015): Volksbegehren gegen hohe Mieten. <http://www.tagesspiegel.de/berlin/soziales-wohnen-in-berlin-volksbegehren-gegen-hohe-mieten/11475050.html> (18.10.2016).
- Klippert, H.** (2008): Planspiele: 10 Spielvorlagen zum sozialen, politischen und methodischen Lernen in Gruppen. Weinheim.
- Kofner, S.** (2012): Aktuelle Modelle von Finanzinvestoren im Themenfeld Wohnungswirtschaftlicher Wandel und Finanzinvestoren. TRAVOS Institut für Transformation, Wohnen und Soziale Raumentwicklung. Gutachten im Auftrag der Enquetekommission Wohnungswirtschaftlicher Wandel und Neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW. Revidierte Fassung vom 31.7.2012. [https://awatch.wavecdn.net/sites/abgeordnetenwatch.de/files/gutachten\\_enquete\\_2011\\_-\\_endendfassung\\_juli\\_2012\\_arbeitsstand\\_24.02.2013.pdf](https://awatch.wavecdn.net/sites/abgeordnetenwatch.de/files/gutachten_enquete_2011_-_endendfassung_juli_2012_arbeitsstand_24.02.2013.pdf) (03.11.2016).
- Kühn, M.; Fischer, S.** (2010): Strategische Stadtplanung. Strategiebildung in schrumpfenden Städten aus planungs- und politikwissenschaftlicher Perspektive. Detmold.
- Kühn, M.; Milstrey, U.** (2015): Mittelstädte als periphere Zentren. Kooperation, Konkurrenz und Hierarchie in schrumpfenden Regionen. In: Raumforschung und Raumordnung (3), 185-202.
- Kühne, T.** (2006): Regionale Kooperation in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler. In: von Kleger, H.; Lomsky, A.; Weigt, F. (Hrsg.): Von der Agglomeration zur Städtereion. Neue politische Denk- und Kooperationsräume. Berlin, 181-195.
- Kurth, D.; Wiezorek, E.** (2012): Wohnen im Wandel. Wohnungspolitik als Planungsaufgabe. In: PlanerIn (6), 3-4.
- Land Berlin** (Hrsg.) (2015): Bericht Monitoring Soziale Stadtentwicklung Berlin 2015. Berlin. [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/basisdaten\\_stadtentwicklung/monitoring/de/2015/index.shtml](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/basisdaten_stadtentwicklung/monitoring/de/2015/index.shtml) (21.03.2018).
- Landtag NRW** (Hrsg.) (2013): Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“ zu dem Auftrag des Landtages vom 04.Juli 2012. Düsseldorf. = Drucksache 16/123.
- Lammerskitten, P.** (2007): Private-Equity-Fonds in der Wohnungswirtschaft und ihr unternehmerisches Handeln. In: Steinert, J. (Hrsg.): Kommunale Wohnungsunternehmen. Tafelsilber oder Saatkartoffeln? Positionen des Arbeitskreises Stadtentwicklung, Bau und Wohnen der Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin, 77-104.
- Linnebach, S.** (2015): Kooperatives Handeln in Dortmund Scharnhorst-Ost: Vom Modell zur Routine. Vortrag auf dem ARL-Expertenworkshop „kooperativ = integrativ?“ am 04.09.15 in Hannover.
- Maikämper, M.** (2016): Akteursmodelle in multilateralen Prozessen der Stadtentwicklung. In: RaumPlanung 187 (5), 35-41.
- Malottki, C. von; Vaché, M.** (2017): Stadträumliche Aspekte der aktuellen Wohnungsmarktentwicklung – unter besonderer Berücksichtigung der Empfänger von Leistungen für die Kosten der Unterkunft (KdU) nach dem Sozialgesetzbuch. In: Altrock, U.; Kunze, R. (Hrsg.): Stadterneuerung und Armut. Wiesbaden, 229-251.
- MBV NRW – Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen** (Hrsg.) (2007): Entscheidungshilfe kommunale Handlungskonzepte Wohnen. Düsseldorf.

- MBWSV NRW – Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (o.J.): Das Bündnis für Wohnen NRW – bezahlbar, generationengerecht, energieeffizient.  
<http://www.buendnis-fuer-wohnen.nrw.de/> (24.10.2016).
- MBWSV NRW – Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (o.J.): Stadt.Umland.NRW. Zukunftskonzepte für Großstädte und ihre Nachbarkommunen im Metropolraum Nordrhein-Westfalen: BonnUmland – shareregion.  
<http://www.stadtumland-nrw.de/phase-1/bonnumland-shareregion.html> (10.05.2017).
- MBWSV NRW – Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2016): Handlungskonzepte Wohnen – vom Beschreiben zum gemeinsamen Handeln. Leitfaden für Kommunen.  
[http://www.mbwsv.nrw.de/wohnen/\\_pdf\\_container/Handlungskonzepte-Wohnen-2016.pdf](http://www.mbwsv.nrw.de/wohnen/_pdf_container/Handlungskonzepte-Wohnen-2016.pdf) (16.10.2016).
- MBWSV NRW – Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2009): Innovation durch EinzelEigentümer. Know-how, Beratung und Hilfestellungen für Immobilienbesitzer.  
[https://www.mhkbw.nrw/wohnen/\\_pdf\\_container/ideebroschuere.pdf](https://www.mhkbw.nrw/wohnen/_pdf_container/ideebroschuere.pdf) (16.12.2016).
- Müller, B. (2016): Innenentwicklungspotenziale leichter erfassen – ein WebGIS-basiertes Tool macht's möglich! Dresdner Flächennutzungssymposium. Dresden.
- Müller, A.; Spars G. (2012): Auswirkungen von Wohnungsverkäufen auf die Stadtentwicklung. In: Vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung 6, 329-332.
- Naßmacher, H.; Naßmacher, K.-H. (2007): Kommunalpolitik in Deutschland. Wiesbaden.
- rak (Hrsg.) (2008a): Regionales Handlungskonzept 2020: Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler. Abschlussbericht, o.O.
- rak (Hrsg.) (2008b): Umsetzungsstrategie für das Handlungskonzept 2020: Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler: nach Beschluss durch den :rak im Rahmen der 46. Sitzung, zuletzt geprüft am 19.11.2008, o.O.
- rak (Hrsg.) (2008c): Die fünf „rheinischen Regeln“ der freiwilligen interkommunalen Kooperation. Flyer. Bad Neuenahr-Ahrweiler.
- rak (Hrsg.) (2016): Das neue Leitbild für die Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler. Starke Region – Starke Zukunft. Siegburg
- Regenitter, G. (2015): Arbeitskreis „Wohnen in Münster“ – Der Münsteraner Weg. Vortrag auf dem ARL-Expertenworkshop „kooperativ = integrativ?!“ am 04.09.15 in Hannover.
- Reiß-Schmidt, S. (2006): Von der Stadtentwicklungsplanung zum Stadtentwicklungsmanagement. In: Selle, K.; Anton, J. (Hrsg.): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen, Erfahrungen, Folgerungen. Dortmund, 149-163.
- Reuter, W. (2000): Zur Komplementarität von Diskurs und Macht in der Planung. In: disP – The Planning Review 141 (36), 4-16.
- Rohr-Zänker, R. (2014): Wohnungsmärkte im Wandel. Bertelsmann Stiftung (Wegweiser Kommune).  
<https://www.wegweiser-kommune.de> (21.03.2018).
- Ruckes, A.; Schultz, M.; Reinders, J. (2008): Konzentrierte Eigenständigkeit: Die Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler legt Bausteine einer nachhaltigen regionalen Raumentwicklung. In: Forum Raumentwicklung 32 (2), 36-38.
- Ruprecht, M. (2014): Bauliche Erneuerungen und demographische Veränderungen in Zeilenbauten der 1950/60er Jahre. Dresden. = IÖR-Schriften 66.
- Saller; R. (2000): Kommunale Kooperation innerhalb westdeutscher Stadtregionen zwischen Anspruch und politischer Realität. In: Raumforschung und Raumordnung (2/3), 211-221.
- Sauter, M. (2004): Die Zukunft der Sozialen Stadt. Integrierte Stadtteilentwicklung im Spannungsfeld von staatlicher Steuerung und zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation. Dortmund.
- Schneckenburger, D. (Hrsg.) (2012): Der Abschlussbericht der Enquetekommission I „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“.  
<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD16-2299.pdf> (01.11.2016).
- Schütte, R. (2009): Über das Engagement von Wohnungsunternehmen in Sanierungsgebieten oder: die Anonymität des Private Equity. Corporate Citizenship von Wohnungswirtschaft und stadtentwicklung. In: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung 2, 99-101.
- Schwalb, L.; Walk, H. (2007): Blackbox Governance – Lokales Engagement im Aufwind? In: Schwalb, L.; Walk, H. (Hrsg.): Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe? Wiesbaden, 7-20. = Bürgergesellschaft und Demokratie 24.

**Sedlacek, P.** (2004): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Herausforderungen für Wissenschaft und Praxis. In: Sedlacek, P. (Hrsg.): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Wiesbaden, 11-26.

**Selle, K.** (1996): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen. Wiesbaden/Berlin.

**Selle, K.** (2012): Stadtentwicklung aus der Governance-Perspektive – Eine veränderte Sicht auf den Beitrag öffentlicher Akteure zur räumlichen Entwicklung – früher und heute. In: Altröck, U.; Bertram, G. (Hrsg.): Wer entwickelt die Stadt? Geschichte und Gegenwart lokaler Governance. Akteure – Strategien – Strukturen. Bielefeld, 27-48.

**Selle, K.** (2013): Stadtentwicklungsplanung 2.0 – bleibt alles anders? Sechs Thesen zu Entwicklung und Stand der Kunst. In: pnd online (1), 1-10.

**Selle, K.** (2016): Stadtentwicklung als Verständigungsaufgabe. In: RaumPlanung 187 (5), 9-13.

**Sinning, H.; Zervogel, D.** (2010): Governanceansätze in der Wohnungsbestands- und Stadtteilentwicklung. In: Röber, M.; Sinning, H. (Hrsg.): Wohnen im Bestand. Nachfrageorientierung als Perspektive. Detmold, 121-136.

**Stadt Leipzig** (Hrsg.) (o.J.): Das Wohnungspolitische Konzept.

<http://www.leipzig.de/bauen-und-wohnen/stadtentwicklung/stadtentwicklungsplaene-step/strategische-konzepte-zum-wohnen/das-wohnungspolitische-konzept/> (17.10.2015).

**Stadt Leipzig** (Hrsg.) (2014): Monitoringbericht Wohnen. Kleinräumiges Monitoring der Stadtentwicklung. Leipzig.

**Stadt Münster** (Hrsg.) (o.J.): Arbeitskreis „Wohnen in Münster“.

<http://www.stadt-muenster.de/stadtplanung/arbeitskreis-wohnen.html> (31.08.2017).

**Sygmund, R.** (2015): Das Bündnis für Wohnen in Wolfsburg – Kooperationen für eine Wohnbauoffensive. Vortrag auf dem ARL-Expertenworkshop „kooperativ = integrativ?!“ am 04.09.15 in Hannover.

**Tengler, H.** (1999): Standortwettbewerb unter veränderten Rahmenbedingungen. Erfahrungen und Einschätzungen in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler. In: Informationen zur Raumentwicklung (1), 45-60.

**Trommer, S.** (2003): Zusammenarbeit in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler. In: Adamaschek, B. von; Pröhl, M. (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern: Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh, 109-123.

**Wermker, K.** (2015): Essen Altendorf. Ein Stadtteil wird neu „erfunden“. Vortrag auf dem ARL-Expertenworkshop „kooperativ = integrativ?!“ am 04.09.2015 in Hannover.

**Widmer, C.** (2009): Aufwertung benachteiligter Quartiere im Kontext wettbewerbsorientierter Stadtentwicklungspolitik am Beispiel Zürich. In: Drilling, M.; Schnur, O. (Hrsg.): Governance der Quartiersentwicklung. Theoretische und praktische Zugänge zu neuen Steuerungsformen. Wiesbaden, 49-66.

**Wiegandt, C.-C.** (2000): Urban development in Germany – perspectives for the future. In: GeoJournal 50, 5-15.

**Wiegandt, C.-C.; Osterhage, F.; Haunstein, S.** (2015): Polyzentralität in Deutschland – Eine vergleichende Untersuchung für drei Stadtregionen. In: Raumforschung und Raumordnung 73 (3), 167-183.

**Willinger, S.** (2012): Stadtquartiere mit Eigenschaften oder: Was ist das, ein gutes Stadtquartier? In: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Lebensraum Stadtquartier – Leben im Hier und Jetzt. Stuttgart, I-VIII. = Informationen zur Raumentwicklung 3/4.

**Zens, S.** (2012): Zwischen Konkurrenz und Kooperation – Wohnungsunternehmen als Akteure der Quartiersentwicklung. Diplomarbeit am Geographischen Institut der Universität zu Köln.

**Zielstra, D.; Zipf A.** (2010): A Comparative Study of Proprietary Geodata and Volunteered Geographic Information for Germany. In: Proceedings of 13th International Conference on Geographic Information Science. International Conference on Geographic Information Science. Guimarães, Portugal, 10-14 May 2010.

**Zimmermann, K.** (2005): Das Programm Soziale Stadt als Versuch einer lokalen Institutionenpolitik? In: Haus, M. (Hrsg.): Institutionenwandel lokaler Politik in Deutschland. Zwischen Innovation und Beharrung. Wiesbaden, 156-177. = Stadtforschung aktuell 104.

## AUTORINNEN UND AUTOREN

**Peter Becker**, *Dipl. Geograf, wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Stadtforschung und Umfragen, Amt für Statistik und Stadtforschung der Landeshauptstadt Wiesbaden*

**Judith Marie Böttcher** (geb. Bornhorst), *Dr.-Ing. Stadtplanung, Referat Wohnungsbau- und Projektentwicklung, Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen der Freien und Hansestadt Hamburg*

**Benedikt Brester**, *Dipl.-Ing. Raumplanung, Co-Founder Impact Hub Ruhr, Ruhrgebiet, Essen*

**Svenja Grzesiok**, *M.Sc. Geogr., Referentin für Städtebau, Baukultur, Stadt- und Quartiersentwicklung beim Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Rheinland Westfalen e.V. (VdW Rheinland Westfalen)*

**Julia Jarass**, *Dr. rer. nat. Geographie, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR), Institut für Verkehrsforschung, Mobilität und Urbane Entwicklung, Berlin*

**Mathias Jehling**, *Dr.-Ing. Raum- und Umweltplanung, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden*

**Anja Müller**, *Dipl.-Ing. Raumplanung, Mitarbeiterin in der Abteilung Stadtentwicklung, Amt für Stadtplanung und Wohnen der Stadt Bochum*

**Simone Planinsek**, *Dr.-Ing. Architektur und Stadtplanung, Projektleiterin im Unternehmensbereich Stadtentwicklung Hessen, NH Projektstadt GmbH*

**Pascal Reddmann**, *Dipl.-Ing., Mitarbeiter der Projektgruppe Neue Wohnbauflächen, Stadtplanungsamt der Stadt Freiburg i. Br.*

**Mei-Ing Ruprecht**, *Dr.-Ing. Architektur, Bauassessorin Städtebau, Stadtplanerin im Bereich Stadtplanung, Fachbereich Planen und Stadtentwicklung der Landeshauptstadt Hannover*

**Michael Steier**, *M. Sc. Wirtschaftsgeographie, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Stadt- und Regionalforschung des Geographischen Instituts der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn*

**Jan Üblacker**, *M. Sc. Soziologie und empirische Sozialforschung, wissenschaftlicher Referent des Themenbereichs „Integrierende Stadtentwicklung“ am Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung, Promotionsstudent am Institut für Soziologie und Sozialpsychologie der Universität zu Köln.*

## ANHANG

### Publikationen von Mitgliedern der Arbeitsgruppe zum Thema Wohnen

Böttcher, J. M. (2017a): Konzepte zum Wohnen in der Umsetzung und die Rolle von Bündnissen für Wohnen. In: Gans, P.; Westerheide, P. (Hrsg.) (2017): Wohnungspolitik angesichts angespannter städtischer Wohnungsmärkte. Mannheim, 73-86. = Mannheimer Schriften zu Wohnungswesen, Kreditwirtschaft und Raumplanung 17.

Böttcher, J. M. (2017b): Wie wirkt Planung? Theorie und Praxis strategischer Stadtentwicklungsplanung am Beispiel Wohnen in wachsenden Großstädten. Rohn-Verlag.

Böttcher, J. M. (2017c): Wunsch und Wirklichkeit – Die Umsetzung wohnungspolitischer Ziele in Münster. In: PlanerIn, 01/2017, 27-29.

Böttcher, J. M., Grzesiok, S., Müller, A., Ruprecht, M. (2016): „Kooperativ = integrativ?“ Der Beitrag kooperativer Ansätze für die integrierte Entwicklung des Wohnens. In: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung 2, 91-96.

Bornhorst, J.; Grzesiok, S.; Ruprecht, M. (2015): Neue Wege für die integrierte Entwicklung des Wohnens in städtischen Räumen. Erste Arbeitsgruppe des Jungen Forums der ARL. In: RaumPlanung 178/2, 65-66.

Grzesiok, S. (2018): Bündnisse für Wohnen im Quartier: Ein Format integrierter und kooperativer Quartiersentwicklung. Wiesbaden

Grzesiok, S. (2017): „Formate der Innovation“ als Instrument kooperativer Quartiersentwicklung: Der Wohndialog der KALKschmiede\* in Köln. In: Drilling et. al: Emanzipation und Stadtentwicklung – Eine programmatische und methodische Herausforderung. Basel.

Grzesiok, S.; Hill A. (Hg.) (2014): Handlungsraum Quartier. =RaumPlanung 174; 3/4-2014.

Grzesiok, S.; Hohn, U.; Meisel, U. (2014): Kooperative Quartiersentwicklung als Experiment. Der Wohndialog der KALKschmiede\* in Köln. In: RaumPlanung 174 (3/4): 29-35.

Jehling, M.; Hecht, R.; Herold, H. (2016): Assessing urban containment policies within a suburban context. An approach to enable a regional perspective. In: Land Use Policy. Online first.

Jehling, M. (2016): Methodik zur stadtreionalen Analyse suburbaner Strukturen und Prozesse. Dissertation. Karlsruher Institut für Technologie. Karlsruhe.

Üblacker, J. (2016): Pioniere im Prozess der Gentrification. In: Friedrichs, J.; Blasius, J. (Hrsg.) (2016): Gentrifizierung in Köln. Soziale, ökonomische, funktionale und symbolische Aufwertungen. Opladen, Berlin, Toronto: 93-122.

Üblacker, J. (2017): Gentrification-Forschung in Deutschland. Eine Bestandsaufnahme der Methoden zur Erfassung sozialen Wandels. In: Lessenich (Hrsg.) (2017): Geschlossene Gesellschaften. Verhandlungen des 38. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Bamberg 2016.

### Veranstaltungen der Arbeitsgruppe

Expertenworkshop „Kooperativ = integrativ? Kooperative Ansätze für die integrierte Entwicklung des Wohnens“ am 04.09.2015 in Hannover, ARL. Organisation: Svenja Grzesiok, Judith Marie Böttcher, Anja Müller, Mei-Ing Ruprecht.

Planspiel „Wohngebietsentwicklung auf einer innerstädtischen Brachfläche“, mit Studierenden des Masterstudiengangs Stadt- und Regionalentwicklungsmanagement im Rahmen des Seminars „Governance in Städten und Regionen“ am 27.01.2017 an der Ruhr-Universität Bochum. Planspiel-Konzeption und Durchführung: Julia Jarass, Anja Müller, Mei-Ing Ruprecht, Jan Üblacker.

Science Slam „Wissenschaft im Wirtshaus: Science Slam im Wissenschaftsjahr 2015 – Zukunftsstadt“ am 16. November in München, Beitrag: Simone Planinsek.

### Vorträge (Auswahl) von Mitgliedern der Arbeitsgruppe

Böttcher, J. M. (2017): Nur für die Schublade? Die Wirkung von Konzepten zum Wohnen in wachsenden Großstädten. Vortrag am 20.06.2017, Schader-Stiftung.

Böttcher, J. M.; Grzesiok, S. (2016): Bündnisse für Wohnen als Antwort auf aktuelle Fragen der Stadt- und Quartiersentwicklung – wie es geht und was geht. Vortrag am 31.05.2016, Leibniz im Bundestag, Berlin.

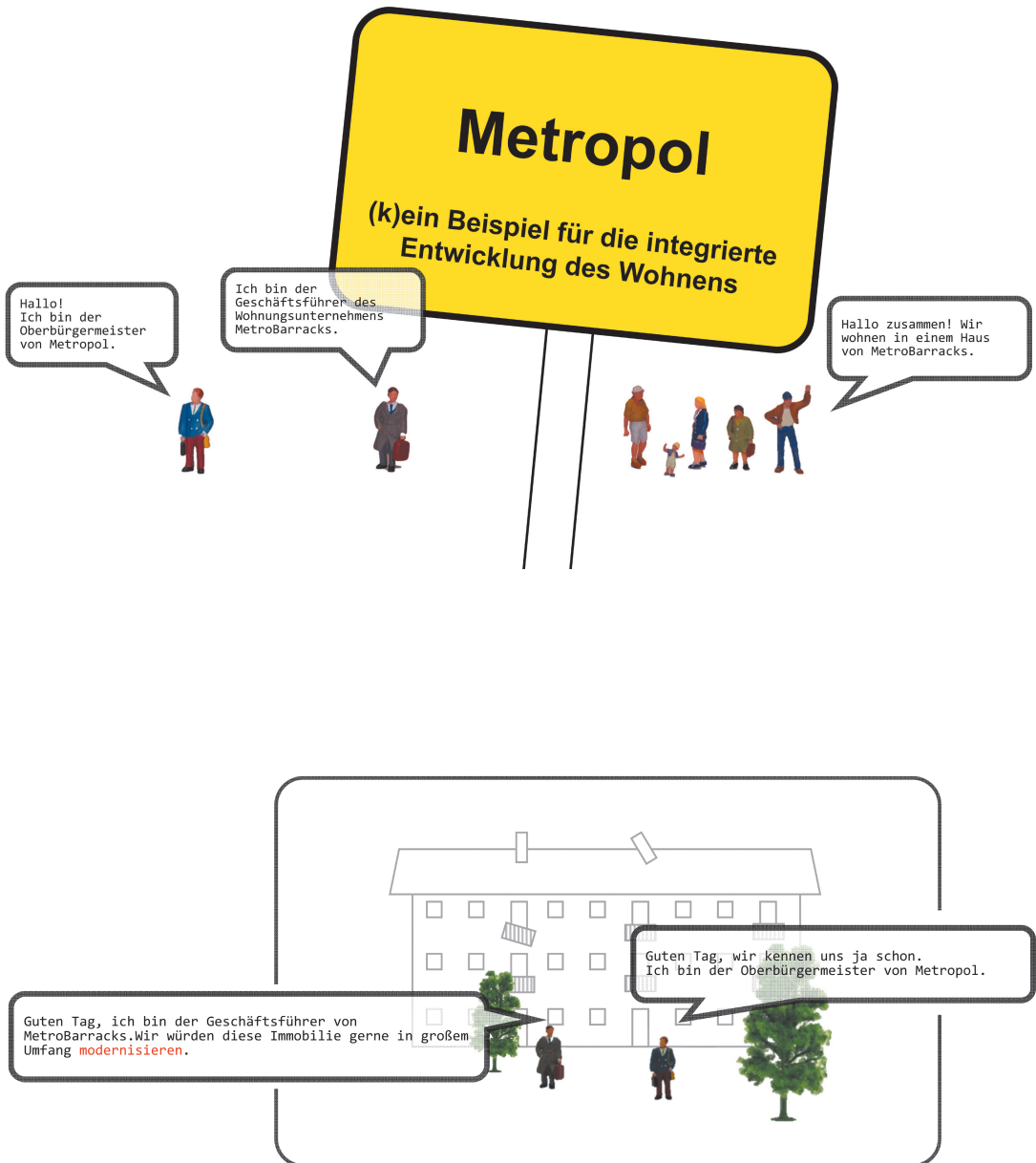
Böttcher, J. M. (2016): Konzepte zum Wohnen in der Umsetzung und die Rolle von Bündnissen für Wohnen. Wohnungs- und immobilienwirtschaftliches Seminar. Vortrag am 20.10.2016, Mannheim.

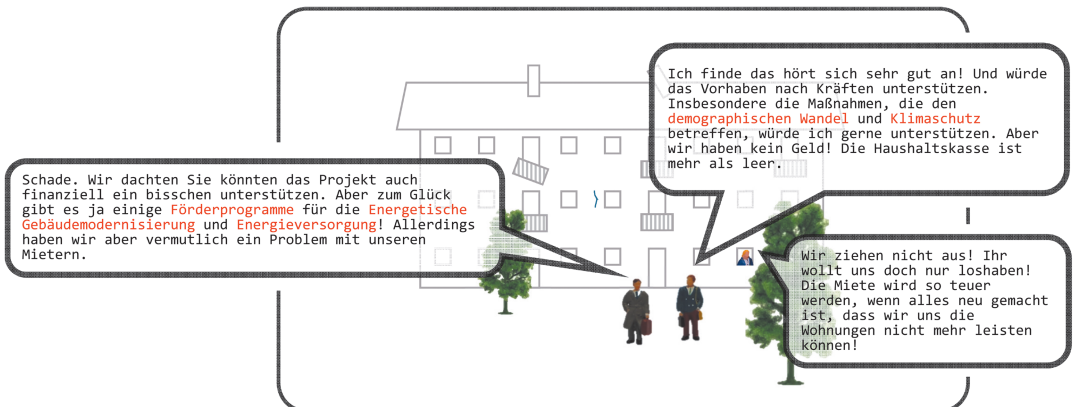
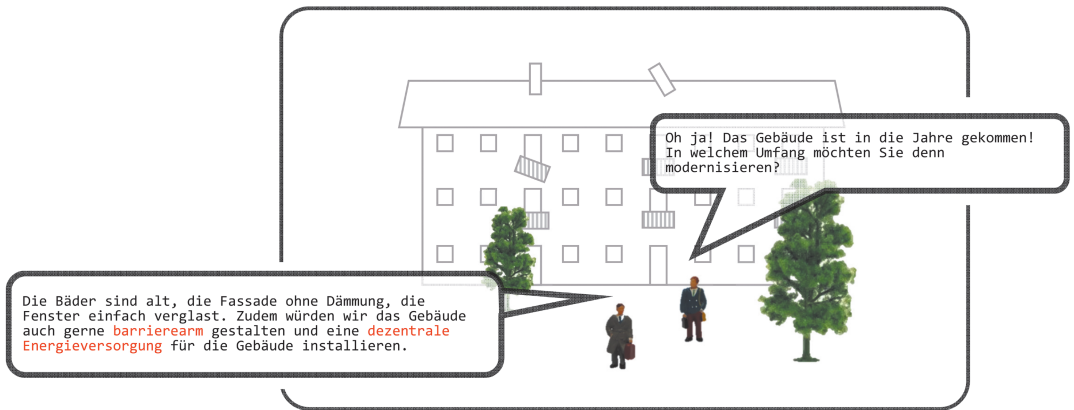


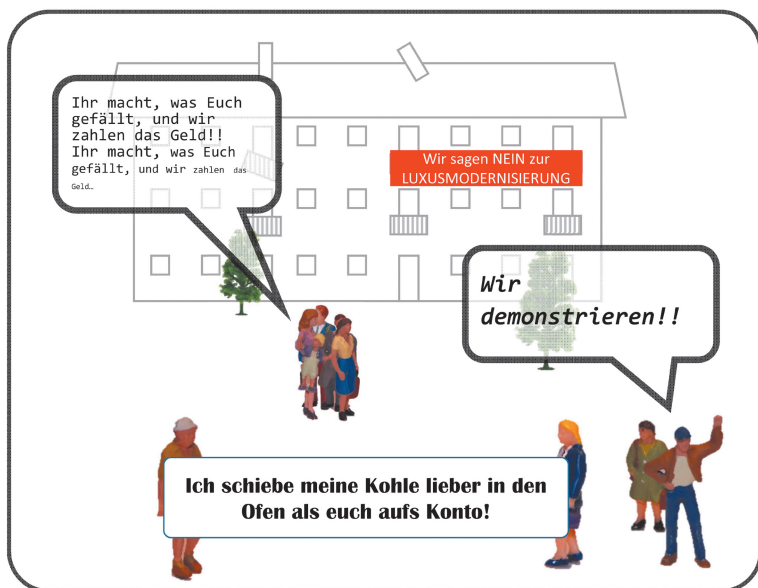
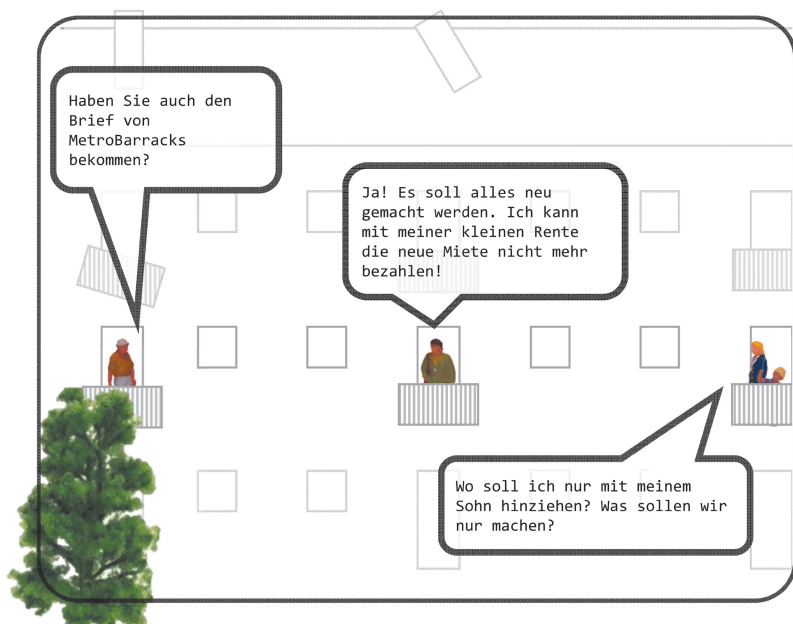
- Grzesiok, S. (2016): Bündnisse für Wohnen im Kontext integrierter und kooperativer Quartiersentwicklung. DASL-Jahrestagung und ARL-Kongress „Auftrag Daseinsvorsorge“, Hannover, 16.–17.09.2016.
- Grzesiok, S. (2016): Co-operations of Housing Companies in Context of Integrative Neighbourhood-Development. PhD-Colloquium Ruhr-Universität Bochum, 20.07.2016.
- Grzesiok, S. (2015): Kooperative Quartiersentwicklung als Experiment. Der Wohndialog der KALKschmiede\* in Köln. Internationale Tagung „Soziale Arbeit und Stadtentwicklung“, Basel 19.–20.06.2015.

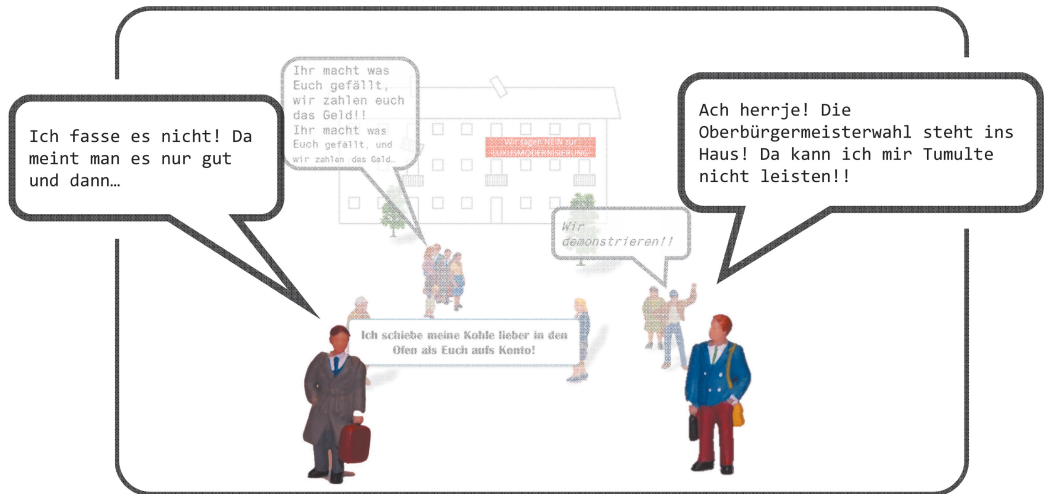


## Wissenschaftscomic: Integrierte Wohnungsbestandsentwicklung in „Schwarz-Weiß“





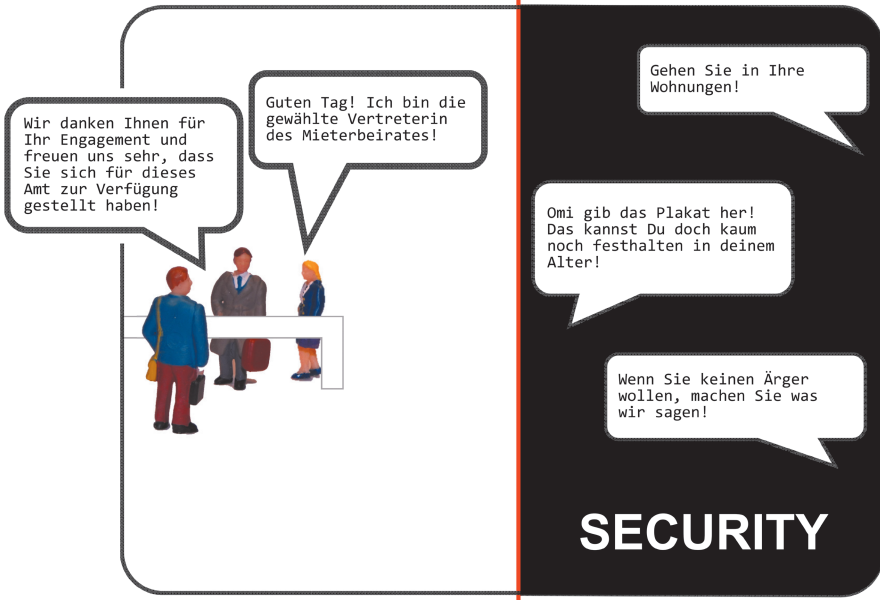


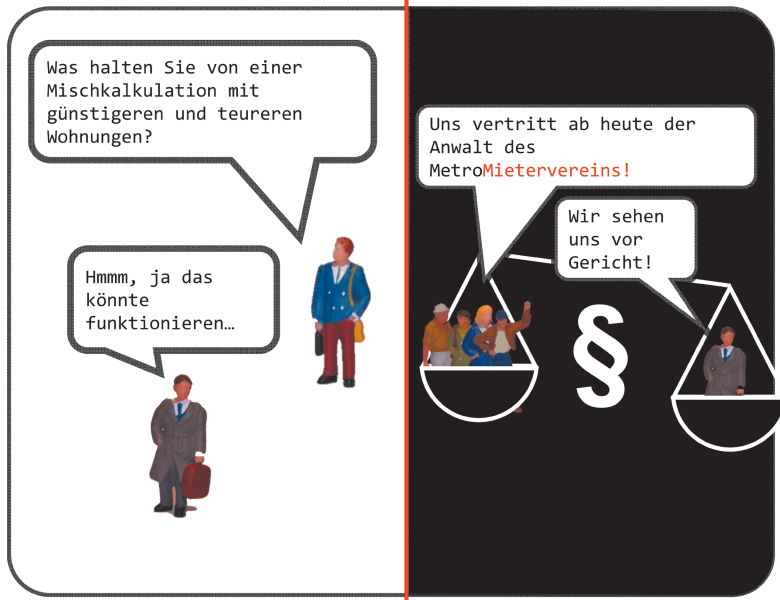


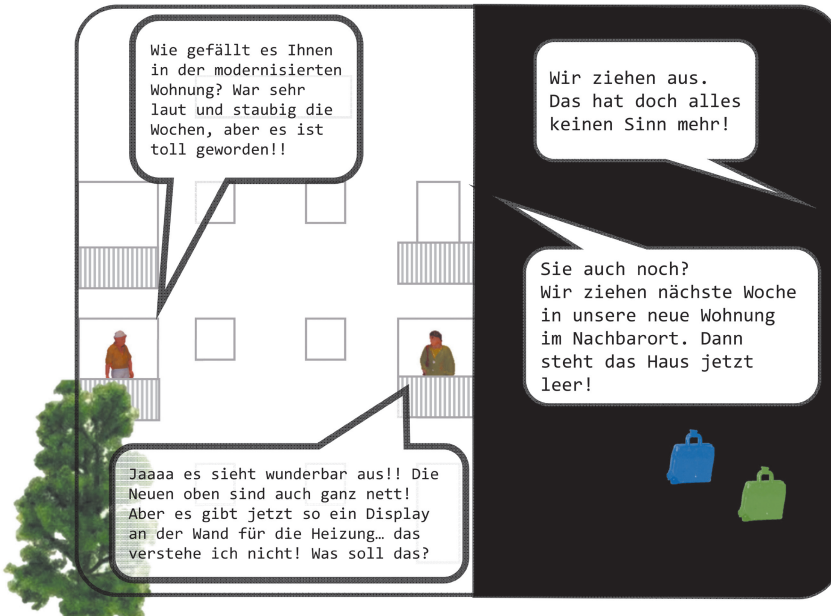
Der Bürgermeister von Metropol und MetroBarracks fordern die MieterInnen auf, einen **Mieterbeirat** zu Gründen, einen Vertreter zu wählen und gemeinsam an den Verhandlungstisch zu kommen.

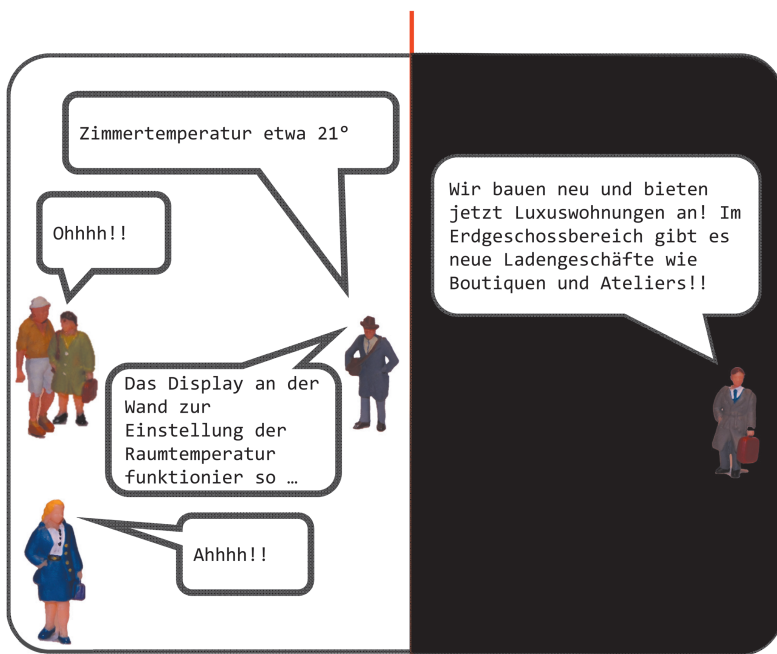


Der Bürgermeister von Metropol und MetroBarracks beschließen zunächst, einen Sicherheitsdienst zu beauftragen, der die Unruhen im Quartier, und vor allem die MieterInnen, im Griff hat. Alles weitere würde dann die Rechtsabteilung vom MetroBarracks regeln.











# ENDE

Fazit 😊

Fazit ☹

Ach! Eine Sache fällt mir noch ein. Ich würde in Zukunft gerne die Möglichkeit nutzen, alle Fragen zum Thema Wohnen in Metropol zusammen mit den Akteuren vor Ort zu besprechen.  
Ich gründe das Bündnis für Wohnen Metropol!



## KURZFASSUNG / ABSTRACT

### **Wohnen in städtischen Räumen – Ansätze für eine integrierte Entwicklung**

Die Bereitstellung einer angemessenen und ausreichenden Wohnraumversorgung in Städten und Verdichtungsräumen stellt angesichts der globalen, regionalen und lokalen Transformationsprozesse eine besondere Herausforderung für eine nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung dar. Zudem haben sich die Steuerungs- und Handlungsfähigkeit der Kommunen wie auch die Rahmenbedingungen des Wohnungsmarktes stark verändert, so dass sich die Frage nach einer integrierten Entwicklung des Wohnens in Quartieren, Städten und Regionen stellt.

Die Arbeitsgruppe „Neue Wege für die integrierte Entwicklung des Wohnens in städtischen Räumen“ versteht eine integrierte Entwicklung des Wohnens als einen Prozess, der im Idealfall die vier Dimensionen „Räumliche Ebenen“, „Akteure“, „Ressourcen“ und „Handlungsfelder“ gleichzeitig berücksichtigt. Bei der Auseinandersetzung ging es den Teilnehmenden um die Suche nach „neuen Wegen“, um diese vier Dimensionen in Einklang zu bringen. Im Rahmen der Arbeitsgruppe wurden zum einen Handlungslogiken von Akteuren nachvollzogen, unterschiedliche Kooperationsformen untersucht sowie Hemmnisse und Erfolgsfaktoren der Zusammenarbeit herausgearbeitet. Damit konnte der Beitrag, den kooperative Ansätze für eine integrierte Entwicklung des Wohnens bieten, dargestellt werden. Mit zwei vergleichenden Fallstudien wurde zum anderen ein stadtreionaler Planungsinformationsaustausch als weiterer „neuer Weg“ betrachtet. Die beiden Arbeitsschwerpunkte zeigten, dass ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Umsetzung einer integrierten Entwicklung des Wohnens der Steuerungsmix aus informellen und formellen Instrumenten ist. Für den Wissenstransfer wurden spielerische Ansätze in Form eines Wissenschaftscomics und eines Planspiels genutzt, um jüngere Zielgruppen anzusprechen und die Komplexität des Themas „integrierte Entwicklung des Wohnens“ begreifbarer zu machen. Der Comic behandelt Konflikte und Chancen in der Wohnungsbestandsentwicklung, während das Planspiel im Zeitraffer die Planung einer konfliktreichen innerstädtischen Brache mit zahlreichen Akteuren miterleben lässt.

Die „integrierte Entwicklung“ stellt sich im Handlungsfeld Wohnen abschließend sowohl als Lernprozess im kooperativen Handeln als auch als gemeinsam zu erarbeitende Zielsetzung dar. Ein kooperativer Planungsprozess für eine integrierte Wohnraumversorgung und -entwicklung wird vor allem dann erreicht, wenn die Blickwinkel geöffnet und die Grenzen der eigenen Ressort- oder Systemzugehörigkeit überwunden werden. Hierzu bedarf es einer kontinuierlichen Auseinandersetzung mit aktuellen Aufgabenstellungen bei sich verändernden Rahmenbedingungen, mit möglichen Lösungswegen, mit Chancen ebenso wie mit Hemmnissen der konkreten Umsetzung vor Ort. Die Arbeitsgruppe hofft, mit diesem Band einen für Praxis wie auch Wissenschaft gleichermaßen wichtigen Beitrag zur Weiterentwicklung des Themas zu leisten.

### **Schlüsselwörter**

Integrierte Entwicklung – Wohnen – Wohnraumversorgung – Kooperation – Kooperative Planung – Akteure – stadtreionale Zusammenarbeit – Planspiel – Comic

### **Housing in urban areas – Approaches for integrated development**

In light of global and local or regional transformation processes, providing appropriate and sufficient housing in urban and suburban areas is a particular challenge for sustainable urban and regional development. In addition, the capabilities of the municipalities and conditions on the housing market have changed significantly. Hence, the need for integrated planning of housing in urban districts, cities and regions is increasingly urgent.

The working group ‘Integrated Planning of Housing in Urban Areas’ understands the integrated development of housing as a process that should ideally ensure the simultaneous organisation and coordination of the four dimensions ‘levels’, ‘actors’ ‘resources’ and ‘fields of action’. Members of the working group were concerned with finding new approaches to harmoniously coordinate these four dimensions. The working group traced the rationale of relevant actors, investigated different types of cooperation, and identified obstacles and success factors of cooperation. This showed the contribution of cooperative approaches for the integrated planning of housing. Furthermore, two comparative case studies presented an urban-regional exchange of planning information. One success factor for the implementation of the integrated development of housing, as demonstrated by both focuses of research, is the use of a mixture of informal and formal instruments. The working group added two playful approaches to improve knowledge transfer among younger target groups. First, a scientific comic deals with conflicts and opportunities in the development of housing stocks. Second, a simulation game offers the opportunity to experience a fast-motion planning process full of conflicts to develop an inner-urban brownfield site.

In conclusion, ‘integrated planning’ of housing was seen to be both a learning process in cooperative action and a joint goal-setting process. A cooperative planning process for integrated housing provision and development becomes feasible when actors adopt new perspectives and are willing to overcome boundaries of individual departments and systems. In face of changing conditions, this requires continuous consideration of current tasks and possible solutions, and examination of the local opportunities and barriers to actual implementation. With this publication, the working group contributes to further development of the topic for both practice and academia.

### **Keywords**

Integrated development – housing – housing provision – cooperation – cooperative planning – actors – urban-regional exchange – simulation game – comic



Die Bereitstellung einer angemessenen und ausreichenden Wohnraumversorgung in Städten und Verdichtungsräumen stellt angesichts der globalen, regionalen und lokalen Transformationsprozesse eine besondere Herausforderung für eine nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung dar.

Die Arbeitsgruppe „Neue Wege für die integrierte Entwicklung des Wohnens in städtischen Räumen“ versteht eine integrierte Entwicklung des Wohnens als einen Prozess, der im Idealfall die vier Dimensionen „Räumliche Ebenen“, „Akteure“, „Ressourcen“ und „Handlungsfelder“ gleichzeitig berücksichtigt. Bei der Auseinandersetzung ging es den Teilnehmenden um die Suche nach „neuen Wegen“, um diese vier Dimensionen in Einklang zu bringen. Im Rahmen der Arbeitsgruppe wurden zum einen Handlungslogiken von Akteuren nachvollzogen, unterschiedliche Kooperationsformen untersucht sowie Hemmnisse und Erfolgsfaktoren der Zusammenarbeit herausgearbeitet. Damit konnte der Beitrag, den kooperative Ansätze für eine integrierte Entwicklung des Wohnens bieten, dargestellt werden. Mit zwei vergleichenden Fallstudien wurde zum anderen ein stadtregiionaler Planungsinformationsaustausch als weiterer „neuer Weg“ betrachtet. Die beiden Arbeitsschwerpunkte zeigten, dass ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Umsetzung einer integrierten Entwicklung des Wohnens der Steuerungsmix aus informellen und formellen Instrumenten ist. Für den Wissenstransfer wurden spielerische Ansätze in Form eines Wissenschaftscomics und eines Planspiels genutzt, um jüngere Zielgruppen anzusprechen und die Komplexität des Themas „integrierte Entwicklung des Wohnens“ begreifbarer zu machen.

Die „integrierte Entwicklung“ stellt sich im Handlungsfeld Wohnen abschließend sowohl als Lernprozess im kooperativen Handeln als auch als gemeinsam zu erarbeitende Zielsetzung dar. Ein kooperativer Planungsprozess für eine integrierte Wohnraumversorgung und -entwicklung wird vor allem dann erreicht, wenn die Blickwinkel geöffnet und die Grenzen der eigenen Ressort- oder Systemzugehörigkeit überwunden werden.



Die ARL ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Akademie für Raumforschung und Landesplanung · arl@arl-net.de · www.arl-net.de  
ISBN 978-3-88838-417-2 (PDF-Version) · ISBN 978-3-88838-418-9 (Print-Version)



9 783888 384189